

Organisation und Arbeitsweise
eines Landesministeriums

Walter Keller

1975



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Organisation und Arbeitsweise
eines Landesministeriums

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades Doctor rerum politicarum
(Dr. rer. pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von
Walter Keller
aus
Göppingen

1975



Referent: Prof. Dr. K. Sontheimer
Korreferent: Prof. Dr. H. Laufer
Promotionsabschlußberatung: 21. Juli 1975

Inhaltsübersicht

E i n l e i t u n g	Seite
I.) Geschichtlicher Überblick	1
1.) Aufbau von Staatsmacht und Parlamentarismus in Württemberg-Baden nach dem 2. Weltkrieg	
2.) Die Bildung des Südweststaats	4
3.) Weitere Regierungen und Justizminister im Lande Baden-Württemberg bis heute	5
Anhang: Übersicht über die bisherigen Minister und Ministerialdirektoren im Justizministerium von Baden-Württ.	11
4.) Organisationsgeschichte des Ministeriums seit 1952	12
5.) Entwicklung von Personal und Haushalt des Ministeriums	17
II.) Aufbau und Organisation des Ministeriums	19
1.) Organisationsplan	
2.) Beschreibung der Abteilungen und ihrer Sachzuständigkeiten nach dem Geschäftsverteilungsplan	22
III.) Die personellen Positionen der Entscheidung	40
1.) Der Referent	
2.) Der Abteilungsleiter	44
3.) der Ministerialdirektor	47
a) Staatssekretärsfunktion	48
b) Leitung der Ministerialbehörde	49
4.) Der Minister	51

	Seite
IV.) Die Aufgaben und Initiativen des Handelns	54
1.) Die Aufgaben des Ministeriums	
A) Die Aufgaben des Ministeriums als "klassisches" Justizressort	
B) Aufgaben des Ministeriums als Oberste Landesbehörde	55
2.) Funktionen des Justizministeriums	57
3.) Die Doppelstellung des Ministeriums	59
4.) Der Anstoß zu ministeriellem Handeln	63
V.) Aufgabenerledigung	66
1.) Aufgabenerledigung nach der GGO	
2.) Organisations- und Administrations- prozesse	67
3.) Fallstudien	69
A) Organisationsprozesse	70
a) Organisationsprozesse im Bereich der Justizverwaltung Fallstudie 1: Registerkonzentration	
b) Weitere Beispiele für Organisations- prozesse im Bereich der Justiz- verwaltung des Landes	80
aa) Bildung von Schwerpunkt- Staatsanwaltschaften	
bb) Auflösung der Außenstelle des Landesamts für Wiedergutmachung	83
cc) Fallstudie 2: Abschaffung der kleinen Amtsgerichte	84
c) Organisationsprozesse auf Bun- desebene	89
Fallstudie 3: EDV in der Justiz- verwaltung	90
Fallstudie 4: Kriminologische Zen- tralforschungsstelle	93

	Seite
B) Administrationsprozesse	95
a) Im Bereich der Justizverwaltung Fallstudie 5: Ordnungswidrigkeiten- Recht; Angleichung an das Landesrecht	
b) Administrationsprozesse bei der Mitwirkung im Bundesrat Fallstudie 6: Strafrechtsreform	98 101
c) Verwaltungsprozesse in Einzel- sachen aa) Fallstudie 7: Dienstaufsicht über Staatsan- waltschaften bb) Fallstudie 8: Dienstaufsicht über Richter und Staatsan- walt in einem Strafverfahren cc) Fallstudie 9: Gnadenrecht mit Einzelfällen	102 103 107 110
C) Erledigung von Sonderaufgaben	115
a) Organisatorische Sonderaufgaben aa) Fallstudie 10: Vorbereitung des Baader- Meinhof-Pro- zesses bb) Fallstudie 11: Projekt einer halb-offenen Strafanstalt "Michelsberg"	116 118
b) Administrative Sonderaufgaben Fallstudie 12: Beteiligung beim Zustimmungsgesetz zum Moskauer Vertrag	130 131
c) Fallstudie 13: Resozialisierungs- fonds	140
4.) Bemerkungen zu den Fallstudien	146
VI.) Information und Kommunikation im Ministerium	164
1.) Information von außen	
2.) Information nach außen und Öffentlichkeitsarbeit	166

	Seite
3.) Kommunikation im Ministerium	168
4.) Personalpolitik	172
VII.) Das Justizministerium von Baden-Württemberg im System der politischen Verwaltung	175
Schl u ß w o r t	184
Literaturverzeichnis	
Lebenslauf	

Einleitung

Das Anliegen der vorgelegten Arbeit ist es, den Aufbau und die Aufgabenerledigung eines Landesministeriums darzustellen.

Es soll aus politologischer Sicht untersucht werden, wie ein Landesministerium die ihm gestellten Aufgaben erledigt, ob eine eher schematische oder eine flexible Arbeitsweise festgestellt werden kann und ob es Besonderheiten gibt, die gerade für ein Landesministerium spezifisch sind.

Die Arbeit kann und will keine deduktiv-theoretische Untersuchung sein. Es kann nicht von bereits festgestellten Axiomen zur Untersuchung des Wesens eines Landesministeriums ausgegangen werden. Dies würde vergleichbare Untersuchungen voraussetzen. Auch ist die Verwaltungswissenschaft noch nicht zu einer allgemeingültigen Festlegung und Einordnung des Ministerialapparates in die Verwaltung des Staates gelangt. Derartige wissenschaftliche Ergebnisse der Verwaltungswissenschaft wären auch wohl nur schwerlich geeignet, gerade den spezifischen Verwaltungscharakter eines Landesministeriums vorzuzeichnen.

Die politische Wissenschaft möchte mehr als nur die rechtliche Struktur und Einordnung einer Behörde oder Verwaltungsart in die Gesamtverwaltung des Staates feststellen. Sie will Abläufe von Willensbildungsprozessen durch die Verwaltungsstruktur hindurch verfolgen, die Initiativen des Tätigwerdens und die Erledigung der einem Verwaltungsapparat gestellten Aufgaben darstellen.

Mangels spezieller Studien über Landesministerien sind nach der empirischen Methode verschiedene Fallgruppen untersucht worden, in denen das Ministerium auf organisatorischem und administrativem Gebiet tätig ist.

Als Untersuchungsobjekt hat der Verfasser ein klassisches Landesressort und wegen seiner fachlichen und geographischen Nähe das Justizministerium von Baden-Württemberg in Stuttgart ausgewählt.

Zunächst wird der Aufbau und die Organisation des Ministeriums dargestellt, um die Anatomie der Ministerialbehörde eines Landes zu veranschaulichen. Außerdem wird ein Überblick über die dem Ministerium gesetzlich übertragenen Aufgaben und Funktionen gegeben.

Die in dem Ministerialapparat ablaufenden Erledigungs- und Entscheidungsprozesse werden anhand konkreter Fallstudien verfolgt. Diese wurden durch Interviews und Aktenvorträge rekonstruiert.

Die Arbeit kann nur eine Darstellung eines einzelnen Landesministeriums geben, sie kann kein Ergebnis einer allgemeingültigen politischen Erforschung der Ministerialverwaltung erbringen.

Die Dissertation soll sich eingliedern in eine Reihe von Untersuchungen über Bundes- und andere Länderministerien, die vom Lehrstuhl Prof. Dr. Sontheimer am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaften an der Universität München erarbeitet wird.

Inwieweit Übereinstimmungen, wo und welche Abweichungen in der Arbeitsweise der Ministerien zu beobachten sind, bleibt einer vergleichenden Gesamtwertung der Arbeiten dieser Reihe vorbehalten.

Der Untersuchungszeitraum betrifft die Jahre 1970 - 1972; einzelne Fallstudien reichen in das Jahr 1973. Das zuletzt untersuchte Projekt wurde bis zu seinem Abschluß im Herbst 1974 verfolgt.

Dank sei vor allem den Damen und Herren des Ministeriums gesagt, insbesondere den für die einzelnen Fallstudien zuständigen Herren Referenten und Herrn Ministerialdirektor Dr. Rebmann, für vielerlei Gespräche, Auskünfte und Anregungen, sowie für die Zurverfügungstellung umfangreicher Ministerialakten.

Herrn Amtsinspektor Weihermann dankt der Verfasser darüber hinaus für viele Anregungen und Hinweise aus dem "Innenleben" des Ministeriums, welche die Arbeit über das Aktenmaterial hinaus gefördert haben.

Göppingen, im Dezember 1974

Walter Keller

I.

Geschichtlicher Rückblick

Die Geschichte des Justizministeriums von Baden-Württemberg ist nicht zu trennen von der Suche nach neuer Staatlichkeit im Südwesten Deutschlands nach der Zerschlagung des Deutschen Reichs 1945.

1. Aufbau von Staatsmacht und Parlamentarismus in Württemberg-Baden nach dem 2. Weltkrieg

Bereits wenige Wochen nach Kriegsende suchten demokratische Aufbaukräfte Kontakt mit der amerikanischen Militärregierung. An ihrer Spitze fand sich der Schorn-dorfer Rechtsanwalt Dr. Reinhold Maier. Er war von 1924-1933 Vorsitzender der württembergischen Deutschen Demokratischen Partei, Abgeordneter des Württembergischen Landtags, von 1930-1933 württemberg. Wirtschaftsminister und 1932/33 Abgeordneter des Reichstags gewesen.

Am 7.8.1945 erhält Reinhold Maier vom Landesgouverneur der amerikanischen Militärregierung, Oberst Dawson, den Auftrag zur Bildung einer Landesregierung. Bereits eine Woche später unterbreitet Maier dem stellvertretenden Militärgouverneur, Oberst Tobey, seine Regierungsvorschläge. Diese wurden der von Tobey eröffneten Ludwigsburger Konferenz aus Vertretern der Landkreise und der Landeshauptstadt vorgelegt.

Dieser ersten regionalen Repräsentanz der amerikanisch besetzten Zone (einschließlich der ehemals französisch besetzten Zone) wurde mitgeteilt, daß eine Landesregierung mit einem Ministerpräsidenten und sechs Ministern in der Bildung begriffen sei.

Außerdem wurde als Landesdirektor Fritz Ulrich (SPD) eingesetzt.

Am 14.9.1945 wird die von Reinhold Maier gebildete Regierung von General Eisenhower ernannt und wenige Tage später von Oberst Dawson vereidigt.

Ihr gehörten an:

Als Ministerpräsident Dr. Reinhold Maier, Innenminister Fritz Ulrich, Justizminister Dr. Josef Beyerle, als Wirtschaftsminister Josef Andre, Finanzminister Dr. Fritz Cahn-Gernier, Kultusminister Dr. Theodor Heuss und als Verkehrsminister Otto Steinmayer.

Am 19.9.1945 proklamiert General Eisenhower die Bildung eines neuen Landes Württemberg-Baden aus den amerikanisch besetzten nördlichen Teilen der Länder Württemberg und Baden.

Der neu entstehende Parlamentarismus erhielt seinen entscheidenden Impuls durch die Landrätekonzferenz vom 21.11.1945 in Schnait. Diese Konferenz der Landräte, Landesdirektoren und Oberbürgermeister war durch die Vertreter der neu gebildeten Parteien, der Wirtschaftsverbände, der Hochschulen und Kirchen beider Landesteile zu einer Vertretung der gesamten Bevölkerung des Landes erweitert worden. Sie konnte daher als provisorische Landesvertretung angesehen werden.

Präsident der Schnaiter Konferenz war Wilhelm Keil (SPD).

Da die Regierung nicht auf verfassungsmäßiger Grundlage beruhte, sondern von der Militärregierung ernannt und nur dieser verantwortlich war, wurde auf Anordnung der Militärregierung durch Gesetz vom 21.12.1945 eine vorläufige Volksvertretung für Württemberg-Baden einberufen. Organisiert wurde das Vorparlament von Wilhelm Keil. Er wurde sodann dessen Präsident. Das Vorparlament war nur beratende Körperschaft, nicht Beschlufsorgan.

Am 11.2.1946 wurde auf Anweisung General Clays eine vorbereitende Verfassungskommission eingesetzt, die sich aus Mitgliedern des Ständigen Ausschusses des Vorparlaments zusammensetzte. Leiter der Kommission war Wilhelm Keil, staatsrechtlicher Berater, u. a. Carlo Schmid.

Am 30.6.1946 waren die Wahlen zur verfassungsgebenden Landesversammlung, welche dann am 15.7.1946 von ihrem Präsident Wilhelm Simpfendorfer eröffnet wurde.

Dieser Verfassungsausschuß der Landesversammlung nahm im Oktober 1946 den Vorentwurf einer Landesverfassung an.

Aus der Wahl zum 1. Landtag vom 24. November 1946 gingen folgende Parteien hervor:

CDU (39 Abgeordnete), SPD (32 Abgeordnete), DVP (19 Abgeordnete), KPD (10 Abgeordnete). Nach den Wahlen bildete Reinhold Maier eine Allparteien-Regierung, deren Justizminister wieder Dr. Josef Beyerle war. Dessen Stellvertreter war ab 1.10.1947 Ministerialdirektor Dr. Gottlob Stierle.

Am 19. November 1950 erfolgten die Wahlen zum 2. Landtag von Baden-Württemberg.

2. Die Bildung des Südweststaats

Am 4. Mai 1951 wurde im Deutschen Bundestag das Gesetz über die Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern verabschiedet, welches eine Vereinigung der drei Landesteile vorsah.

Bereits im Vorgriff auf dieses Bundesgesetz hatte eine Volksbefragung im September 1950 in den drei Landesteilen eine Mehrheit für den Südweststaat ergeben.

Die Volksabstimmung vom 9.12.1951 erbrachte ebenfalls eine Mehrheit für den Südweststaat. Diese Volksabstimmung hatte konstitutive Wirkung für dessen Bildung.

Mit der Wahl der verfassungsgebenden Landesversammlung (9.3.1952), der Wahl des neuen Ministerpräsidenten (am 25.4.1952) und der Bildung einer vorläufigen Landesregierung galt nach § 11 des 2. Neugliederungsgesetzes das neue Bundesland als errichtet.

Die früheren Regierungen und Landtage der alten Länder waren aufgehoben bzw. aufgelöst. So hatte der 2. Landtag nur 1 1/2 Jahre Lebensdauer gehabt.

Die erste Landesregierung wurde von Reinhold Maier aus SPD und FDP/DVP gebildet.¹⁾

1) Aus Landtagsprotokollen bis 1952
Ferner: Miller/Sauer: Württ. Geschichte von der Reichsgründung bis heute, S. 186 - 200

Der bisherige Justizminister Josef Beyerle, ein früherer Zentrumspolitiker, beugte sich der rasch zustandegekommenen Koalitionsvereinbarung und stellte sein Amt zur Verfügung. Reinhold Maier übernahm daraufhin als Ministerpräsident zugleich das Justizressort. Sein Stellvertreter im Justizministerium war Ministerialdirektor August Möbus, der am 1.6.1950 Nachfolger von Gottlob Stierle geworden war.²⁾

3. Weitere Regierungen und Justizminister im Land Baden-Württemberg bis heute

Mit der Bildung des Südweststaats im April 1952 gab Ministerpräsident Maier das Justizressort an den Juristen Viktor Renner von der SPD ab.³⁾ Renner behielt als Stellvertreter Ministerialdirektor August Möbus.

Am 15.5.1953 trat Renner aus Protest gegen die Zustimmung Maiers zu den EVG-Verträgen im Bundesrat als Justizminister zurück. Maier löste die Nachfolgefrage, indem er selbst formell das Justizministerium zusätzlich zum Amt des Ministerpräsidenten übernahm, die Führung der Geschäfte aber einem neu ernannten "Staatssektretär für Justiz", dem Generalstaatsanwalt Dr. Richard Schmid übertrug. Schmid

2) Nach Maiers Worten hinterließ Beyerle "ein wohlgeordnetes Ministerium mit Ministerialdirektor August Möbus an der Spitze, einem Mann, den nicht allzu lange Zeit vorher Minister Beyerle nach sorgfältiger Personalauswahl für diese Position vorgeschlagen hatte" (Maier, Erinnerungen, S. 315).

3) Ehemaliger OB und Landrat von Tübingen, Innenminister des Landes Württemberg-Baden, später auch Innenminister von Baden-Württemberg.

führte das Ministerium interimistisch vom
11.7.53 - 7.10.53.⁴⁾

Richard Schmid ist als juristischer Publizist und Antifaschist bekannt geworden, er wurde später Präsident des OLG Stuttgart. Offenbar hatte Maier mit einem größeren Revirement seiner Regierung nach den im Herbst 1953 stattfindenden Bundestags-Wahlen gerechnet.⁵⁾

Zwar hatte ihn der Fraktionsvorsitzende der FDP/DVP, Dr. Wolfgang Haußmann, gedrängt, ihn als Nachfolger Renners zu ernennen, Maier wollte für die Übergangszeit aber parlamentarische Formalitäten, wie Vereidigung und Bestätigungsbeschluß, wie sie bei Ernennung eines Nichtministers entstanden wären, vermeiden. Auch wollte er den Ministerplatz für Haußmann freihalten.⁶⁾ Er entschloß sich daher, selbst das Justizressort zu übernehmen, da er nach seinen Worten "die Verhältnisse im Justizministerium unter Ministerialdirektor August Möbus genauestens kannte".⁷⁾

Bei den Bundestagswahlen im September 1953 errang die CDU Konrad Adenauers einen überzeugenden Wahlsieg, sie konnte in Baden-Württemberg 52 % der Zweitstimmen auf sich vereinen. Ohne Zwang trat Reinhold Maier nach den Wahlen vom Amt des Ministerpräsidenten und damit auch als Justizminister zurück. Eduard Leuze, sein Parteifreund und späterer Wirtschaftsminister des Landes, sah den Entschluß als Respekt Maiers vor demokratischen Mehrheitsentscheidungen an. Das Wahlergebnis habe Maier

4) Diese Zeit wird als Interimszeit des Ministeriums bezeichnet; Schmid hatte besoldungsmäßig die Stellung eines Ministers.

5) Siehe Fußnote 8).

6) Maier, Erinnerungen 1948 - 1954, S. 503.

7) Ebenda.

gezeigt, "daß eine Fortdauer der Opposition der CDU im Lande nicht länger dem Willen der Wähler entsprochen hätte".⁸⁾

Am 30.9.1953 wählte die Verfassungsgebende Landesversammlung den CDU-Politiker Dr. Gebhard Müller zum neuen Ministerpräsidenten. Er bildete am 7.10.53 eine Allparteienregierung aus CDU, SPD und FDP/DVP. Zum neuen Justizminister ernannte Müller den Fraktionsvorsitzenden der FDP/DVP im Landtag, Dr. Wolfgang Hausmann, Rechtsanwalt aus Stuttgart.⁹⁾

Hausmann sollte der bisher dienstälteste Justizminister des Landes werden, er schied nach über 13 Ministerjahren am 16.12.1966 aus. Hausmanns Stellvertreter war weiterhin August Möbus.

8) Leuze in einem Aufsatz zum 70. Geburtstag Reinh. Maiers in den Stuttgarter Nachrichten vom 15.10.57:

Leuze erkennt oder verschweigt allerdings, daß Maier keineswegs nur vor einem Plebiszit zurückwich. Maier gab sein Amt zumindest auch aus gesundheitlichen Gründen auf (Erinnerungen, S. 502 ff); außerdem spürte er seit Renners Rücktritt die Regierungskrise schwelen, die ihn veranlaßte, eine Interimslösung für dessen Nachfolge zu wählen. Schließlich war Maier durch die heftigen Attacken der CDU auf ihm im Wahlkampf (Maier hatte auf Platz 1 der Baden-Württ. Landesliste der FDP/DVP kandidiert), in denen er u. a. als Antichrist und "Handlanger Moskaus" bezeichnet wurde, amtsmüde geworden. In seinen Erinnerungen 1948 - 1954 nennt er selbst als Hauptgrund, er habe sein "Soll als Ministerpräsident" erfüllt (S.502 ff, S.528-530).

9) Hausmann entstammt einer alten schwäbischen Liberalen-Familie; sein Vater war der Reichstagsabgeordnete und Staatssekretär Conrad Hausmann.

Als im November 1958 Gebhard Müller zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts gewählt wurde, bestimmte die CDU zu dessen Nachfolger den damaligen Bundestagsabgeordneten Kurt-Georg Kiesinger. Er behielt die Besetzung des Justizministeriums bei.

Nach Erreichen der Dienstaltersgrenze schied Ministerialdirektor Möbus im Oktober 1957 aus dem Ministerialdienst aus. Sein Nachfolger wurde der frühere Richter Emil Müller, der seither im Ministerium Leiter der Strafrechtsabteilung war.

Nach den Landtagswahlen von 1960 bildete Kiesinger eine Regierung aus CDU, FDP/DVP, GB/BHE. Zum Justizminister ernannte er wieder Wolfgang Haußmann, Ministerialdirektor blieb E. Müller. Unter derselben Führung blieb das Ministerium auch nach den Landtagswahlen von 1964.

Am 1.5.1965 löste Dr. Kurt Rebmann den pensionierten Emil Müller als Ministerialdirektor ab. Rebmanns juristische Laufbahn begann als Richter, danach wurde er wissenschaftlicher Assistent beim Bundesverfassungsgericht. Als er Regierungsrat bei der Vertretung des Landes Baden-Württemberg in Bonn war, lernte ihn dort Justizminister Haußmann kennen und holte ihn ins Ministerium nach Stuttgart. Vor seiner Berufung zum Ministerialdirektor war er Leiter der Abteilung Öffentliches Recht (damalige Abteilung VII) und Abteilungsleiter der Hauptabteilungen A und B. Rebmann hatte somit bereits in Führungspositionen des Ministeriums eine breite Übersicht über die Organisation und die Aufgaben des Hauses gewinnen können. Ende 1966, als Kurt-Georg Kiesinger Nachfolger Ludwig Erhards als Bundeskanzler in Bonn wurde,

bildete der bisherige Innenminister Hans Karl Filbinger (CDU) eine Regierung der Großen Koalition aus CDU und SPD, ähnlich dem Bonner Vorbild Kiesingers.

Zum Justizminister berief er den SPD-Landtagsabgeordneten Dr. Rudolf Schieler, Rechtsanwalt aus Freiburg.

Die Landtagswahlen vom Frühjahr 1972 brachten die absolute Mehrheit der CDU im Baden-Württembergischen Landtag. Filbinger bildete eine Alleinregierung der CDU und ernannte den Karlsruher Rechtsanwalt Dr. Traugott Bender, MdL, zum neuen Justizminister.¹⁰⁾

Bis heute ist Stellvertreter des Ministers Ministerialdirektor¹¹⁾ Dr. Rebmann.

Die Ministerzeit Wolfgang Haußmanns kann als Ära der Kontinuität des Justizministeriums betrachtet werden, in welcher der Schwerpunkt der Ministerialtätigkeit in der Verwaltungsaufgabe lag. Politisch oder durch spektakuläre Sachprojekte ist das Ministerium nicht hervorgetreten.

In der Amtszeit Rudolf Schiellers geriet das Ministerium mehr und mehr in eine politische Rolle innerhalb der Landespolitik. Hierzu trug nicht zuletzt das zunehmende Interesse der Öffentlichkeit an der Justizpolitik, vor allem auch am Strafvollzug, bei, sowie die Konfrontation der beiden Koalitionspartner im Bundestags- und Landtagswahlkampf von 1969 - 1972. Die Fallstudie "Beteiligung beim Zustimmungsgesetz zum Moskauer Vertrag" wird dies noch verdeutlichen.

10) Sohn eines evangelischen Landesbischofs.

11) Im folgenden MD abgekürzt.

In den 2 Ministerjahren Benders war die zunehmende parteipolitische Mobilisierung des Bundesrats für die Einflußnahme der CDU auf die Bundespolitik zu verzeichnen. Im Verlauf dieses Prozesses wurde das Ministerium durch den von ihm bearbeiteten, vom Lande Baden-Württemberg beim Bundesverfassungsgericht gestellten Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen das Inkrafttreten der Reform des § 218 StGB in die öffentliche Auseinandersetzung um die moralischen Aspekte der Strafrechtsreform hineingezogen.

Weiterhin ist in jüngster Zeit das Justizministerium von Baden-Württemberg durch die Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses und durch den sogenannten Mannheimer Gefängnissskandal in das Rampenlicht der Öffentlichkeit getreten.¹²⁾

12) Die Untersuchungen über die Vorgänge beim Tod eines Häftlings im Mannheimer Gefängnis und über die Zustände in anderen Vollzugsanstalten des Landes waren bei Abschluß der vorliegenden Arbeit noch nicht annähernd abgeschlossen. Auf eine Verarbeitung dieses Vorgangs als Fallstudie, welche zweifellos interessante Aspekte der Aufgabenerledigung bringen könnte, mußte daher leider verzichtet werden.

Anhang:

Übersicht über die bisherigen Minister
und Ministerialdirektoren im Justiz-
ministerium von Baden-Württemberg

Minister:

Dr. Josef Beyerle: 2.6.23 - 15.3.33: Württ. Justizmin.
13.6.45 - 21.9.45: Landesdirektor
der Justiz in
Württ.
22.9.45 - 11.1.51: Justizmin. des
Landes Nord-
Württ. - Baden
Dr. Reinh. Maier: 15.1.51 - Apr. 52: (zugleich Minister-
präsident von
Baden-Württ.)
Viktor Renner: 25.4.52 - 17.5.53
Dr. Reinh. Maier: 18.5.53 - 30.9.53 (zugleich Minister-
präsident des
Landes Baden-Württ.)
Dr. Richard Schmid: 11.7.53 - 7.10.53: Staatssekretär
für Justiz
Dr. Wolfg. Haußmann: 1.10.53 - 16.12.66
Dr. Rudolf Schieler: 16.12.66 - 7. 6.72
Dr. Traugott Bender: ab 8.6.72

Ministerialdirektoren:

Dr. Gottl. Stierle: 1.10.47 - 31.1.50
August Möbus: 1.6.50 - 31.10.57
Emil Müller: 1.2.58 - 30.4.65
Dr. Kurt Rebmann: ab 1.5.65

Quellen: Justizarchiv des Justizministeriums
Baden-Württemberg (Sammlung von Akten,
Reden und Aufsätzen über Minister und
MDs, geführt vom Referat I 8);

A. C. Storbeck: Die Regierungen des Bundes
und der Länder seit 1945, S. 75 ff.

4. Organisationsgeschichte des Ministeriums
seit 1952 13)

Bis 30.9.1952 bestanden im jetzigen Bundesland Baden-Württemberg drei Landesjustizministerien in den damaligen Landesteilen Württemberg-Nordbaden (Stuttgart), Südbaden (Freiburg), Hohenzollern (Tübingen).

Aus Gründen der Landesgeographie Südbadens wurde beim OLG Karlsruhe eine Nebenstelle des Freiburger Ministeriums eingerichtet.

Nach Art. 22 des Überleitungsgesetzes führten die Ministerien der bisherigen Länder ihre Geschäfte solange fort, bis sie auf andere Stellen übertragen wurden. Am 1.10.1952 gingen die Aufgaben der drei Justizministerien auf das neu geschaffene Landesjustizministerium Baden-Württemberg in Stuttgart (Am Hohen Gehren) über.¹⁴⁾

Die aufgehobenen Ministerialbehörden in Tübingen, Freiburg und Karlsruhe wurden zur Erledigung der laufenden Aufgaben als Abwicklungsstellen zunächst beibehalten.

Das neue Landesjustizministerium war zunächst noch in die fünf folgenden Abteilungen gegliedert:

13) Vgl. Haushaltsberichte 1952 - 1971.

14) Durch Justizüberleitungsverordnung vom 4.6.1952 und vom 10.6.1952.

- I ▽ Behördenorganisation, Personal und Haushalt
- II Bürgerliche Rechtspflege
- III Strafrecht und Strafvollzug
- IV Öffentliches Recht (IV a) und Wiedergutmachung (IV b)
- V Abwicklung der politischen Befreiung

Bereits im Jahr 1954 erwies sich die bisherige Einteilung nicht mehr als zweckmäßig. Teils deshalb, weil neue Aufgaben eine eigene Abteilung erforderten (Wiedergutmachung, Haushalt), teils weil alte Aufgaben als erledigt angesehen werden konnten (Entnazifizierung).

In diesem Jahr 1954 erklärte der damalige Leiter der Abteilung IV, Dr. Otto Küster, aus Protest gegen die nach seiner Auffassung unzureichende Wiedergutmachungsbereitschaft des Landes seinen Austritt aus dem Staatsdienst und ließ sich als Rechtsanwalt in Stuttgart nieder.

Dieser Schritt Küsters zog eine Umorganisation der Abteilungen des Ministeriums nach sich. Die Aufgaben der Abteilung IV a gingen über in die einer neu geschaffenen Abteilung Öffentliches Recht, die Zuständigkeiten der bisherigen Abteilung IV b wurden einer neuen Abteilung VIII übertragen.

Nach dieser Neuorganisation waren die Aufgaben des Ministeriums wie folgt in 8 Abteilungen gegliedert:

- I Personal und Organisation
- II Haushalt, Besoldung, Kosten-, Kassen-
 und Rechnungswesen
- III Bürgerliches Recht
- IV Strafrecht
- V Gnadenrecht
- VI Strafvollzug (in Ludwigsburg)
- VII Öffentliches Recht
- VIII Wiedergutmachung

Die neuen Abteilungen Haushalt und Besoldung (II), Gnadenwesen (V), Strafvollzug(VI) und Wiedergutmachung (VIII) waren bislang als Unterabteilungen geführt worden. Die ehemalige Abteilung V (Abwicklung der politischen Befreiung) wurde aufgehoben.

Für die Abteilung VI (Strafvollzug) ergab sich folgende Besonderheit:

Im Sommer 1952 waren bereits die Geschäfte des Direktors für das Gefängniswesen in Ludwigsburg auf das Justizministerium des Landes übergegangen.

Die Abteilung Strafvollzug sollte ursprünglichen Plänen nach als selbständiges Landesamt weitergeführt werden, wurde dann aber als eine Abteilung des Justizministeriums mit einem Ministerialrat als Leiter übernommen. Die Abteilung wurde im März 1954 nach Ludwigsburg verlegt; im Januar 1956 wurde sie wieder nach Stuttgart zurück übernommen.

Im Jahre 1958 gingen mit dem Referat "Politische Säuberung" dessen Aufgaben vollends vom Justizministerium auf das Staatsministerium über.

Im darauf folgenden Jahr wurde in Ludwigsburg die Zentralstelle zur Aufklärung national-sozialistischer Verbrechen als gemeinschaftliche Einrichtung der Justizverwaltungen der Länder geschaffen. Sie war organisatorisch nicht mit dem baden-württembergischen Justizministerium verbunden, jedoch wurde dem Ministerium die Fachaufsicht übertragen.

Von 1959 an wurde das Landes-Justizprüfungsamt als selbständige Abteilung geführt.

1963 wurden aus besoldungspolitischen Gründen¹⁵⁾

3 Hauptabteilungen gebildet:

Hauptabteilung A, Haushalt und Besoldung, bestehend aus den Abteilungen I und II

Hauptabteilung B, Bürgerliches Recht und Öffentliches Recht, bestehend aus den Abteilungen III und VII

Hauptabteilung C, Strafrecht und Strafvollzug, bestehend aus den Abteilungen IV und VI

Wegen der besonderen Aufgabengebiete wurden die Abteilungen VIII (Wiedergutmachung), PA (Landesjustizprüfungsamt) und V (Gnadenrecht) dem MD direkt unterstellt.¹⁶⁾

15) Die Bildung von Hauptabteilungen erfolgte im Vorgriff auf die 2 Jahre später erfolgte Einführung von B 5-Stellen für Ministerialdirigenten. Aus Gründen der Rationalisierung konnten diese Stellen nicht für alle bisherigen Abteilungsleiter geschaffen werden, es wurden daher jeweils 2 Abteilungen unter einem Hauptabteilungsleiter zusammengefaßt.

16) Vermerk vom 22.10.1965.

Ende 1965 wurde die Abteilung V (Gnadenrecht) in die Abteilung IV übergeführt.

Ab 1.1.1970 wurde zur Straffung der Organisation und aus Gründen der Überschaubarkeit die Zahl der zuvor von 8 auf 6 reduzierten Abteilungen durch weitere Zusammenlegung auf 5 Abteilungen verringert (ohne Landesjustizprüfungsamt).

Bald darauf ergab sich jedoch die Notwendigkeit einer Teilung zweier Abteilungen. Am 10.3.1971 bestanden folgende Abteilungen:

- I Personal, Organisation, persönliche Dienstaufsicht, Rechtsanwälte und Notare
- II Haushalt und Besoldung, Kosten- und Kassenwesen, Wiedergutmachung
- III Bürgerliches Recht, Zivilprozeßrecht, freiwillige Gerichtsbarkeit
- IV Straf- und Strafverfahrensrecht, Kriminologie, Gnadenrecht, Dienstaufsicht über Staatsanwaltschaften
- V Öffentliches Recht, Rechtsausschuß des Bundesrates
- VI Strafvollzug (Organisation, Personal und Haushalt)
- PA Landesjustizprüfungsamt, Ausbildungs- und Prüfungswesen, Fortbildung

Das Justizministerium von Baden-Württemberg ist heute räumlich untergebracht im "Prinzenbau" (mit Seitenflügeln) in Stuttgart am Schillerplatz.¹⁷⁾

17) Der Prinzenbau hat seinen Namen von seinem früheren Bewohner, dem Prinzen Friedrich Ludwig von Württemberg. Der Barockbau wurde von 1605-1707 erbaut und von Hofbaumeister Schickhardt begonnen und war ursprünglich für die Mitglieder des königlichen Hauses Württemberg bestimmt. Bereits vor 1934 war der Prinzenbau Sitz des Württ. Justizministeriums. Nach seiner Zerstörung im Jahre 1944 wurde der Prinzenbau wieder aufgebaut.

5. Entwicklung von Personal und Haushalt
des Ministeriums 18)

Aufschlußreich ist ein Blick auf die zahlenmäßige Entwicklung des Personalbestandes und der ausgegebenen Haushaltsmittel des Justizministeriums seit 1952. Hier zeichnet sich der gewachsene äußere Rahmen der Aufgabenerledigung ab.

<u>Jahr:</u>	<u>Stellen:</u>	<u>Ausgaben:</u>
1952 (ganzes Jahr einschl. vorheriger Ministerien in den Landesteilen)	87	DM 2 730.700,--
1953	89	DM 2 554.501,--
1954	91	DM 2 639.400,--
1955	91	DM 2 500.700,--
1956	91	DM 2 547.300,--
1957	91	DM 3 026.500,--
1958	94	DM 3 469.600,--
1959	94	DM 3 706.300,--
1960	94	DM 4 024.000,--
1961	94	DM 3 767.600,--
1962	95	DM 5 901.000,--
1963	96	DM 6 095.000,--
1964	97	DM 6 355.300,--
1965	99	DM 6 822.000,--
1966	102	DM 7 559.900,--
1967	103	DM 8 564.000,--
1968	105	DM 9 346.200,--
1969	103	DM 9 966.900,--
1970	105	DM 12 225.900,--
1971	110	DM 15 669.000,--

18) Vgl. Haushaltsberichte der Jahre 1952 - 1971

Den Hauptanteil der Ausgaben bilden die Personalkosten. Dementsprechend beziehen sich die Ausgabensteigerungen in erster Linie auf steigende Personalkosten und den Stellenzuwachs.

Die Stellenanforderungen sind vor allem in den Stellenbereichen Regierungsdirektor, Oberregierungsrat, Regierungsrat angefallen. Dies ist auf den Mehrbedarf an Referenten und Hilfsreferenten zurückzuführen.

Ein Vergleich der Stellen des Jahres 1952 mit denen des Jahres 1971 verdeutlicht dies.

1952		1971 (Stand 10.3.71)	
Minister	1	Minister	1
Ministerialdirektor	1	Ministerialdirektor	1
Ministerialrat	7	Ministerialdirigent	4
Regierungsdirektor	3	Ministerialrat	13
Oberregierungsrat	12	Regierungsdirektor	16
Regierungsrat	7	Oberregierungsrat	5
Amtsrat	4	Regierungsrat	9
Regierungsamtmann	10	Gerichtsassessor	1
RegierungsObInsp.	10	Oberamtsrat	11
RegierungsInsp.	10	Amtsrat	10
MinRegistrator	2	Regierungsamtmann	10
RegObSekretär	4	Amtsinspektor	7
RegSekretär	6	RegierungsObInsp.	4
Reg.Assistent	5	RegInspektor	2
MinHaus-Inspektor	1	RegHauptsekretär	4
MinAmtsgehilfe	1	RegSekretär	2
JustizObwachtmeist.	3	Justizassistent	1
		MinHaus-Inspektor	2
		Amtsmeister	1
		<u>MinAmtsgehilfe</u>	<u>1</u>

II.

Aufbau und Organisation des Ministeriums

Die Verteilung der Aufgaben der einzelnen Abteilungen soll im folgenden abrißartig dargestellt werden. Hierbei können nur die Arbeitsgebiete beschrieben werden, ohne daß noch auf die Funktionen der Referenten und Abteilungsleiter oder die politische Funktion des Ministerialdirektors und des Ministers eingegangen wird.

1. Organisationsplan

Der Organisationsplan des Ministeriums folgt der Gliederungsanordnung in § 4 GGO I der Bundesministerien, welche entsprechende Anwendung auf das Justizministerium Baden-Württemberg findet.

Das Ministerium gliedert sich danach in Abteilungen, die Abteilung in Referate (Sachgebiete).

§ 4 Abs. 2 der GGO I bestimmt:

"Die tragende Einheit im organisatorischen Aufbau des Ministeriums ist das Referat. Jede Arbeit in einem Ministerium muß einem Referat zugeordnet sein. Dabei sind nach Möglichkeit sachlich verwandte Aufgaben zusammenzufassen. Eine zu weit gehende Aufspaltung von Arbeitsgebieten ist zu vermeiden."

Weiterhin regelt § 4 die Stellung von Referent, Hilfsreferent und Sachbearbeiter:

"Referent ist ein Beamter (Angestellter) des höheren Dienstes, der unmittelbar unter dem Abteilungsleiter ein Referat in eigener Verantwortung verwaltet. Er hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die in sein Referat fallen.

Hilfsreferent ist der einem Referenten zur Unterstützung zugewiesene Beamte (Angestellte) des höheren Dienstes, Sachbearbeiter der einem Referenten zur Unterstützung zugewiesene Beamte (Angestellte) des gehobenen Dienstes."

Der Organisationsplan ist eine kurze Umschreibung der Arbeitsgebiete der Abteilungen und Referate. Er bildet die Grundlage für den Geschäftsverteilungsplan. (§ 4 Abs. 4 GGO I).

Der Organisationsplan des Justizministeriums Baden-Württemberg - Stand 10. März 1971 - ist auf der folgenden Seite abgedruckt.

Organisationsplan

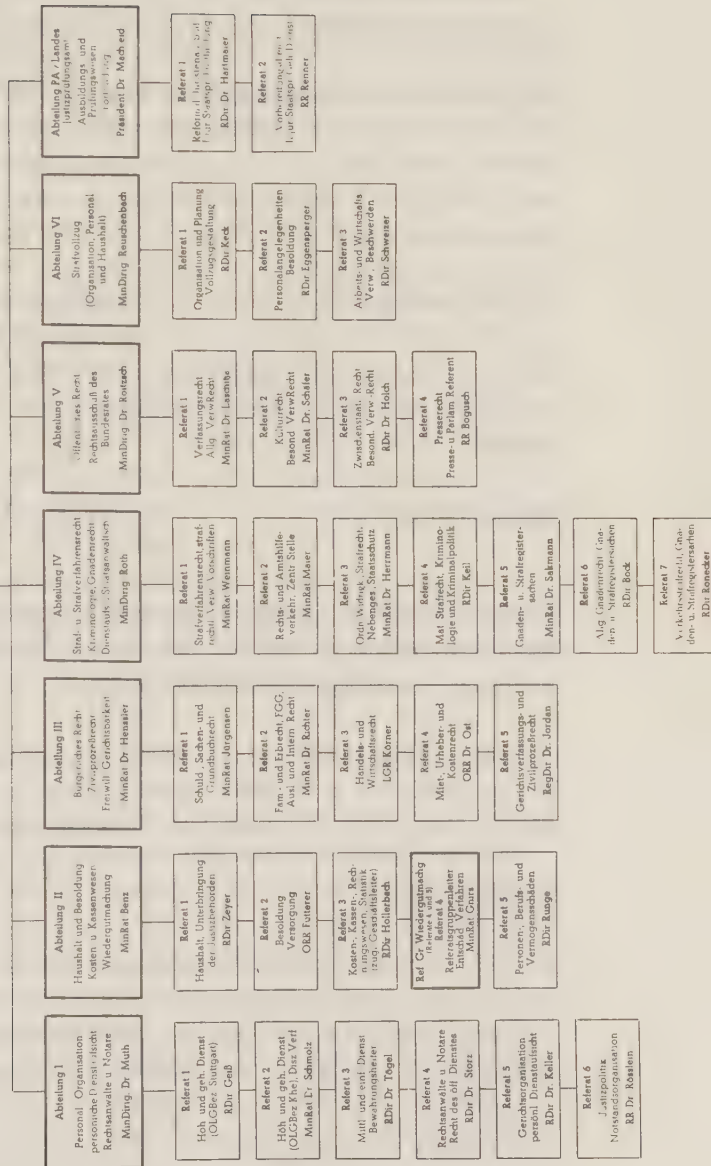
des Justizministeriums Baden-Württemberg

Stand: 10. März 1971

Justizminister
Dr. Schieler

Pers. Referent
Dr. Dr. Hüb

Ministerialdirektor
Dr. Rebmann



2. Beschreibung der Abteilungen und ihrer
Sachzuständigkeiten nach dem Geschäfts-
verteilungsplan 19)

Der Geschäftsverteilungsplan regelt die Verteilung der einzelnen Dienstgeschäfte auf die einzelnen Abteilungen und grenzt die Arbeitsgebiete nach sachlichen Gesichtspunkten so ab, daß Zuständigkeitsüberschreitungen vermieden, gleichartige oder verwandte Sachgebiete nur von einer Stelle bearbeitet werden (§ 5 GGOI).

Die Abteilungen und Referate nach dem Geschäftsverteilungsplan des Justizministeriums im einzelnen:

Abteilung I:

Ihr obliegt im wesentlichen das gesamte Personalwesen des Justizdienstes und des Ministeriums, der Rechtsanwälte und Notare sowie die Dienstaufsicht über die Justizbehörden.

Die Abteilung I ist in 6 Referate gegliedert. Sie hat zusätzlich 8 Sachbearbeiter. Ihr ist außerdem die Geschäftsleitung des Hauses angegliedert.

Referat 1:

Es hat die Aufgabe der Besetzung der Justizbehörden des OLG Stuttgart; es regelt die Personalangelegenheiten der Richter, Beamten und Angestellten des höheren und gehobenen Dienstes des

OLG Stuttgart und des Landesamts für Wiedergutmachung, der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen und bemißt den Personalbedarf bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften. Außerdem ist das Referat für die Organisation der Bezirksnotariate im OLG - Bezirk Stuttgart verantwortlich.

Referat 2:

Es ist zuständig für die Personalangelegenheiten der Angehörigen des höheren Dienstes im Justizministerium, für die Besetzung der Justizbehörden und für Personalangelegenheiten der Richter, Beamten und Angestellten des höheren und gehobenen Dienstes des OLG Karlsruhe, außerdem für die Organisation der Notariate und Grundbuchämter des OLG-Bezirks.

Schließlich obliegt dem Referat 2 die Regelung der Disziplinargerichtsbarkeit und die Besetzung der Dienst- und Disziplinargerichte.

Referat 3:

Es übernimmt allgemeine Angelegenheiten, Personalangelegenheiten und Fortbildung der Angehörigen des gehobenen Sozialdienstes, der Gerichtsvollzieher, der Beamten und Angestellten des mittleren und einfachen Justizdienstes, der Arbeiter, Praktikanten und Lehrlinge, es arbeitet Rechts- und Verwaltungsvorschriften für diese Personalgruppen aus, bestellt die Referenten für die Bewährungshilfe und ist zuständig für die tarifliche Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter.

Referat 4:

Es betreut die gesamten Angelegenheiten der Rechtsanwaltschaft und der nichtstaatlichen Notare. Es führt die Aufsicht über die Anwaltskammern, die Notarkammer Stuttgart, die Ehrengerichte und ist für deren Besetzung zuständig. Das Referat bildet außerdem die Rechtsabteilung für den öffentlichen Dienst einschließlich des Personalvertretungsrechts.

Referat 5:

Dieses Referat regelt die Angelegenheiten der Gerichtsorganisation und der Gerichtsverfassung, sorgt für die ordnungsgemäße Besetzung der Gerichte und deren Verwaltung sowie Geschäftsverteilung. Soweit Abteilung I betreffend ist Referat 5 auch für Bausachen zuständig; ferner für EVD im Bereich der Justiz und für die Neugliederung der Gerichtsbezirke.

Der Inhaber des Referats ist der Organisationsreferent für die Justizverwaltung.

Zuständigkeit ist außerdem gegeben für Arbeitsgerichtssachen, soweit sie in der Justizverwaltung anfallen. Schließlich fallen in den Aufgabenbereich noch die Angelegenheiten der ehrenamtlichen Richter (insbesondere Handelsrichter) und die Besetzung der von Referat 4 nicht erfaßten Berufs- und Landesgerichte.

Referat 6:

In seinem Aufgabenkreis sind Fragen der Justizpolitik, des Notstandsrechts und Behördenselbstschutzes einschlägig; es bearbeitet ferner die Dienstvorschriften für den gehobenen Dienst und

Streitverfahren in Personalangelegenheiten der Richter, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Das Referat betreut außerdem das Justizarchiv und die Mitarbeiter bei Forschungsunternehmen über die Justiz von 1933 - 1945. Schließlich werden nach Weisung des Min.-Direktors oder des Abteilungsleiters besondere Aufgaben erledigt.

Der Abteilung I ist angegliedert die:

Geschäftsleitung:

Sie führt die Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebs des Justizministeriums durch, hat die Personalangelegenheiten der Angehörigen des Ministeriums mit Ausnahme des höheren Dienstes unter sich (hierfür ist I 2 zuständig) und verwahrt die Personalakten der Angehörigen des Ministeriums.

Sie führt die Kanzlei- und Registratursgeschäfte des Hauses und bewirtschaftet seine Haushaltsmittel. Außerdem hat die Geschäftsleitung die Herausgabe des Amtsblattes unter sich.

Die Geschäftsleitung gliedert sich in folgende Geschäftsstellen:

Registratur: Posteingang und -verteilung,
Postversand; Verwaltung der
Generalakten (das Ministerium
allgemein betreffende Vorgänge,
die nicht in die Kompetenz eines bestimmten Referats fallen);
Verwaltung der Personal- und
Stellenakten und Prüfungsakten,
Verwaltung der Einzelakten;

Allgemeine Kanzlei: Schreibarbeiten, Beglaubigungen, Lesestelle, Fernschreib-
stelle;

Bücherei: mit Leseraum

Ferner untersteht der Geschäftsleitung der Hausmeister-, Wachtmeister- und Kraftfahrerdienst.

Abteilung II:

Sie nimmt die Haushalts-, Besoldungs- und Versorgungsaufgaben wahr, hat das Kassen- und Kostenwesen unter sich und ist für die Wiedergutmachungsfragen zuständig.

Referat 1:

Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans, Bau-sachen, Anmietung von Diensträumen, Fernsprechangelegenheiten, außerdem das Kraftwagenwesen der Justizverwaltung fallen in die Zuständigkeit dieses Referats.

Referat 2:

Es bearbeitet das Besoldungs- und Versorgungswesen, die Bezüge der Angestellten und Arbeiter, Beihilfen und Unterstützungen, Reise- und Umzugskosten, Unfallfürsorge und Schadenersatz nach dem Landesbeamtengesetz.

Referat 3:

Zu seinen Aufgaben zählen Kosten-, Kassen- und Rechnungswesen, die Angelegenheiten der Rechnungsprüfung, Geschäftsstatistik der nachgeordneten Behörden und das Vordruckwesen.

Referatsgruppe Wiedergutmachung:

Referat 4:

Grundsatzfragen des Entschädigungsrechts, der Gesetzgebung und des Verfahrens; Prüfung des Anspruchs auf Entschädigung, Bearbeitung der Ansprüche von Personenvereinigungen und Geschädigtengruppen; Umrechnung ausländischer Währungen, Härteausgleich, Petitionen und Revisionen gehören zum Aufgabenbereich dieses Referats.

Referat 5:

Es regelt Ansprüche wegen Schäden an Leben, Gesundheit und Freiheit, an Eigentum und Vermögen, wegen Schäden im beruflichen und wirtschaftlichen Fortkommen bzw. im öffentlichen Dienst.

Es übernimmt die Soforthilfe im Rahmen der Wiedergutmachung. Außerdem bearbeitet das Referat wiedergutmachungsrechtliche Nebengebiete, die strafrechtliche Wiedergutmachung und das Rückerstattungsrecht.

Abteilung III: Bürgerliches Recht

Sie ist für sämtliche Aufgabengebiete des materiellen Zivilrechts, Handels- und Wirtschaftsrechts, des Verfahrensrechts, der Gerichtsverfassung und freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig; ferner für das internationale Privatrecht und den Rechtshilfeverkehr in Zivilsachen.

Referat 1:

Die drei ersten Bücher des Bürgerlichen Gesetzbuches (allgemeiner Teil, Schuld- und Sachenrecht) unterfallen diesem Referat mit den folgenden hieraus entwickelten Nebengebieten:

Arbeitsrecht, Recht des Wohnungseigentums, privates Landwirtschaftsrecht, Höferrecht, Grundstücksverkehrsrecht, Schiffsrecht, Jagd- und Fischereirecht, Grundbuchrecht, schließlich noch das Bergrecht, Reichsschuldenwesen, Unterbringungsrecht und Hinterlegungswesen.

Referat 2:

Es bearbeitet die beiden zivilrechtlichen Hauptgebiete Familienrecht und Erbrecht, hinzu kommen das Verschollenheits- und Personenstandsrecht, Jugendwohlfahrtsrecht, freiwillige Gerichtsbarkeit und Notariatsrecht, soweit nicht Referat 1 zuständig (Grundbuchrecht).

Referat 2 übernimmt außerdem die Zuständigkeit für das internationale Privatrecht, ausländische Zivilrecht, Rechtsvergleichung und internationale Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Zivilrechts sowie Zivilgerichtsbarkeit gegenüber ausländischen Streitkräften.

Referat 3:

Handels- und Gesellschaftsrecht, Genossenschaftsrecht, Kartell- und Monopolrecht, unlauterer Wettbewerb, Währungs-, Bank- und Börsenrecht, Außenwirtschaftsrecht, Privatversicherungs- und Sozialversicherungsrecht und Haftungssachen des Landes.

Das Referat ist schließlich noch für das Recht der Rechtsbeistände und Prozeßagenten zuständig. Dies ist insofern nicht ganz verständlich, als die Personalrechte der Justiz einschließlich der Anwaltschaft von Abteilung I wahrgenommen werden; diese Zuständigkeit ergibt sich jedoch aus der grundsätzlich anderen Stellung der Prozeßagenten und Rechtsbeistände. Sie ist nicht ein Teil der Rechtspflege wie die Rechtsanwaltschaft.

Referat 4:

ist zuständig für Mietrecht sowie Urheberrecht, gewerblichen Rechtsschutz, Patentrecht, Recht der Arbeitnehmererfindungen, internationale Fragen dieser Sachgebiete, Rechtshilfeverkehr in Zivilsachen mit dem Ausland und der DDR und UN-Abkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland.

Referat 5:

Es bearbeitet das Zivilprozeßrecht und Gerichtsverfassungsrecht, im einzelnen Zwangsvollstreckungsrecht, Konkurs- und Vergleichsrecht, Gemeinderichtsbarkeit, Rechtspflegergesetz, Gerichtsvollzieher-Ordnung, Recht der Gerichtsdolmetscher und -Sachverständigen sowie das amtliche Verkündungswesen.

Abteilung IV: Strafrecht

In die Zuständigkeit dieser Abteilung fällt das gesamte Gebiet des Strafrechts und Strafverfahrensrecht nebst Nebengebieten, wie Ordnungs-
widrigkeitenrecht, Strafvollstreckung, Haftent-
schädigungsrecht, Kriminologie und Kriminal-
politik.

Sie führt außerdem die Dienst- und Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften durch und bearbeitet die Gnadensachen. Nicht zuletzt ist die Abteilung bei den Arbeiten der Justizreform auf strafrechtlichem Gebiet beteiligt. (Zusammen mit Abteilung I und II).

Referat 1:

Strafverfahrensrecht, Gerichtsverfassungsrecht, soweit von strafgerichtlichem Belang, Schöffen- und Geschworenenwesen, Organisation der Staatsanwaltschaften in Verbindung mit Abteilung I, Wehrstrafrecht, Sachverständige für das Strafverfahren, Strafvollstreckung, Verwertung eingezogener Gegenstände, Strafregisterwesen, Kosten des Strafverfahrens, Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen.

Referat 2:

Ihm untersteht die Bearbeitung des ausländischen und internationalen Straf- und Strafverfahrensrechts und der Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in Strafsachen einschließlich Ein- und Auslieferung.

Das Referat bearbeitet die Strafverfahren wegen NS-Verbrechen und hat die Fachaufsicht über die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen (Ludwigsburg).

Ferner übernimmt das Referat Einzelsachen mit politischem Einschlag auf besondere Weisung des Abteilungsleiters. Das Referat ist weiterhin noch zuständig für die Akteneinsicht und Auskunft aus Strafakten.

Es führt die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften Ellwangen, Hechingen, Heilbronn, Rottweil und Tübingen.

Referat 3:

Zuständigkeit für das Nebenstrafrecht und Ordnungswidrigkeiten (außer Straßenverkehr), Richtlinien für das Bußgeldverfahren, Jugendstrafrecht und Richtlinien für dessen Verfahren, Staatsschutzrecht, Amtshilfeverkehr mit der DDR in Strafsachen, Exterritorialität, Immunität von Abgeordneten, Bewährungshilfe und Gerichtshilfe und Psychotherapie im Strafverfahren.

Das Referat führt die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften Freiburg, Konstanz, Offenburg und Waldshut.

Referat 4:

Das allgemeine Strafrecht ist in diesem Referat einschlägig, dementsprechend die Mitarbeit an der Strafrechtsreform.

Das Aufgabengebiet Kriminologie und Kriminalpolitik wird hier wahrgenommen und die Strafverfolgungsstatistik erstellt.

Zuständigkeit außerdem für strafrechtliche Angelegenheiten der ausländischen Stationierungsmächte und das ehemalige Besatzungsstrafrecht; das Referat koordiniert die Mitarbeit bei der Zentralen Erfassungsstelle für DDR-Verbrechen in Salzgitter, außerdem übt es die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften Stuttgart und Ulm/Donau aus.

Referat 5:

Ihm unterfallen Gnaden- und Strafregistersachen aus den Bezirken der Staatsanwaltschaften Baden-Baden, Freiburg, Heilbronn, Konstanz, Offenburg, Waldshut.

Referat 6:

Ihm obliegt das allgemeine Gnadenrecht sowie Gnadensachen Lebenslänglicher.

Es bearbeitet weiterhin Gnaden- und Strafregistersachen aus den Bezirken der Staatsanwaltschaften Ellwangen, Hechingen, Mosbach, Ravensburg, Rottweil, Stuttgart, Tübingen und Ulm.

Referat 7:

Es hat das Verkehrsstrafrecht einschließlich Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr sowie Gnaden- und Strafregistersachen aus den Bezirken der Staatsanwaltschaften Heidelberg, Karlsruhe und Mannheim unter sich.

Es führt ferner die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften Baden-Baden, Heidelberg, Karlsruhe, Mannheim, Mosbach und Ravensburg.

Abteilung V: Öffentliches Recht

Diese Abteilung ist innerhalb des Hauses zuständig für Fragen des Staats-, Verfassungs- und Völkerrechts. Sie vertritt außerdem das Land im Rechtsausschuß des Bundesrats und gibt die Stellungnahmen des Landes gegenüber dem Bundesverfassungsgericht ab. Auf Anforderung des Staatsministeriums erstellt diese Abteilung Rechtsgutachten. Die Abteilung V ist die Rechtsabteilung und Gutachterstelle des Ministeriums, welche dieses nach außen hin bei Rechtsfragen vertritt.

Soweit bei Vertretung gegenüber dem Bundesrat, Bundesverfassungsgericht oder Staatsministerium Fragen aus anderen Abteilungen, z. B. Zivilrechtsgutachten, zu behandeln sind, wird das einschlägige Material bei den betreffenden Abteilungen angefordert und die Stellungnahme von diesen für die Ausarbeitung durch Abteilung V vorbereitet. Der Abteilung V obliegt somit die

Prüfung der Rechtsförmlichkeit sämtlicher rechtlicher Stellungnahmen, die das Ministerium im Rechtsausschuß des Bundesrats, gegenüber Bundesverfassungsgericht und Staatsministerium abgibt.

Referat 1:

Verfassungsrecht des Bundes und des Landes einschließlich des Rechts des Bundesverfassungsgerichts und des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs; allgemeines Verwaltungsrecht, Polizeirecht, Gewerberecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit; Aufbau der Landesverwaltung, Gemeinde-recht; Finanz- und Steuerrecht, Finanzgerichtsbarkeit.

Referat 2:

Diesem Referat sind die Rechtsfragen des Schul-, Hochschul- und Kulturrechts übertragen. Außerdem ist es für die Rechtsgebiete Naturschutzrecht, Verkehrs- und Postrecht, Energie- und Wasserrecht, Handwerksrecht, Melde- und Ausweisrecht und für das Staatsangehörigkeitsrecht zuständig.

Referat 3:

Hier ist einschlägig das Recht der Verteidigung und des Zivilschutzes, das Enteignungsrecht, Lastenausgleichsrecht, Recht der Flüchtlinge, Heimkehrer und Kriegsbeschädigten, Sozialhilferecht und Gesundheitsrecht, Umweltschutz.

Weiter ressortieren in diesem Referat:

Neugliederung des Bundesgebiets, Raumordnung und Landesplanung, öffentliches Baurecht, öffentliches Land- und Forstwirtschaftsrecht, sowie das Europarecht.

Schließlich bearbeitet Referat 3 noch das Petitionsrecht.

Referat 4:

ist das Presserechtsreferat. Es bearbeitet sämtliche Fragen des Presserechts. Der Referent ist zugleich der Presse- und Parlamentsreferent des Ministeriums.

Abteilung VI: Strafvollzug

Sämtliche Fragen des Strafvollzugsrechts und der Strafvollzugsreform werden in Abteilung VI bearbeitet; sie nimmt die Fachvertretung im Strafvollzugsausschuß des Landtags wahr, beaufsichtigt Personal, Organisation und Haushalt der Vollzugsanstalten und übt die Dienst- und Sachaufsicht über diese aus.

Referat 1:

Einzelfragen aus dem Strafvollzug, wie Klassifizierung der Gefangenen, Differenzierung der Vollzugsanstalten, kriminologischer Dienst in den Anstalten, Ausarbeitung der Vollstreckungspläne, Bau- und Grundstückssachen, Belegungsfähigkeit der Anstalten, Aufnahme und Entlassung, Überführung und Transport der Gefangenen, Maß-

regeln der Sicherung und Besserung, Erziehung und Bildung, Gesundheitswesen, Sicherheit und Ordnung in den Vollzugsanstalten sind Referat 1 übertragen.

Das Gebiet der Sozialtherapie, Jugendarrest und Jugendstraffälligenhilfe werden hier bearbeitet; außerdem wird die Sachaufsicht über einzelne Vollzugsanstalten geführt.

Referat 2:

Ihm unterfallen Personalangelegenheit der Vollzugsbediensteten (höherer Verwaltungsdienst) im Benehmen mit Abteilung I, Disziplinarverfahren gegen Vollzugsbeamte, Aus- und Fortbildung, Strafvollzugsschule, Besoldung, Dienstbekleidung und -bewaffnung der Bediensteten im Strafvollzug.

Referat 3:

bearbeitet das Haushalts- und Kassen- sowie Rechnungswesen der Vollzugsanstalten. Es betreut die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltung der von den Gefangenen geleisteten Arbeit und führt die Sachaufsicht über einzelne Vollzugsanstalten.

Jedes Referat hat außerdem Petitionen und Beschwerden auf seinem Fachgebiet zu bearbeiten.

Abteilung PA: Landesjustiz-Prüfungsamt

Das Landesjustiz-Prüfungsamt ist als selbständige Behörde dem Ministerium als Abteilung organisatorisch angegliedert; es wird von einem Präsidenten geleitet.

Seine Aufgaben sind die Ausbildung und Prüfung der Juristen, der Rechtspfleger, Bezirksnotare und Amtsanwälte (Bezirksnotare sind in Baden-Württemberg als Beamte des Notarsdienstes ausgebildet und sind in der Regel nicht Juristen; Amtsanwälte sind die Vertreter der Staatsanwälte in Strafsachen der Amtsgerichte, sie gehören dem gehobenen Dienst an).

Referat 1:

Es ist zuständig für die Reform der Juristenausbildung, sowie für die Erste juristische Staatsprüfung. Für die letztere werden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgearbeitet, die Zulassung zum Examen geregelt, die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des 1. Staatsexamens vorgenommen.

Es prüft die Anerkennung von Examen und führt die Statistik der Juristenausbildung.

Referat 2:

Hier wird der Bereich des juristischen Vorbereitungsdienstes (Referendarzeit) und der 2. juristischen Staatsprüfung geregelt.

Außerdem unterfällt dem Referat die Ausbildung der Notariatskandidaten, Rechtspflegeranwärter, Amtsanwaltsanwärter und deren Prüfungen, die Sachaufsicht über die Rechtspflegerschule und Notariatsschule, Personalangelegenheiten der Referendare und der Anwärter des gehobenen Dienstes.

Es prüft die Zulassung von Anwärtern für die Laufbahnen des Rechtspflegers und des Bezirksnotars sowie von Aufstiegsbewerbern. Weiterhin wird die Zusammenarbeit des Landesjustizprüfungsamts mit den Ausbildungsleitern koordiniert.

Nach der Darstellung des Aufbaus und der Organisation des Ministeriums ist nunmehr Voraussetzung für die weitere Überprüfung der Aufgabenerledigung und der Entscheidungsfunktionen, daß folgende Fragen untersucht werden :

- a) Welche Entscheidungspositionen bestehen, d.h. wer handelt mit Entscheidungskompetenz.
Dieser Frage soll im folgenden unter III nachgegangen werden.
- b) Welchen Aufgabeninhalt hat das ministerielle Handeln.
Ein Überblick über die Aufgaben wird unter IV,1 gegeben.
- c) In welchen Funktionen handelt das Ministerium.
Zur Beantwortung dieser Frage wird unter IV,2 und 3 geprüft, welche äußerlichen Behördenfunktionen dem Ministerium übertragen sind und ob sich aus der klassischen Doppelstellung des Ministeriums etwas für die Einordnung eines Landesministeriums in das Verwaltungshandeln des Staates ableiten läßt oder ob gerade für das Ministerium eines Landes andere Kriterien gelten.
- d) Woher kommen die Initiativen eines Handlungsablaufs.
Ein Überblick über die möglichen Anstöße des ministeriellen Handelns wird in Kapitel IV,4 erläutert.

III.

Die personellen Positionen der Entscheidung

Die politische Entscheidung des Ministeriums wird vom Minister oder dessen Stellvertreter, dem Ministerialdirektor, getroffen.

Sie wird vorbereitet in den Abteilungen, wofür die Abteilungsleiter Verantwortung tragen.

Die Sacharbeit und Entscheidungsvorbereitung leistet in erster Linie der Referent.

Referent, Abteilungsleiter, Ministerialdirektor und Minister, diese Positionen sollen in der Rangfolge ihrer Entscheidungserheblichkeit näher betrachtet werden.

1. Der Referent

Die Referenten des Ministeriums bekleiden die Ränge vom Regierungsrat bis zum Ministerialrat.

Sie sind ausschließlich Juristen, was mit der Eigenschaft des Justizministeriums als eines Gesetzgebungsministeriums und Justitiars der Landesregierung zusammenhängt.

Die Aufgabe des Referenten ist, aus seinem ihm übertragenen Sachgebiet heraus die Entscheidungen der Spitze des Hauses vorzubereiten und zu fundieren.²⁰⁾

20) vgl. § 4 Abs. 2 GGO I; oben Seite 20.

Der Referent muß sein Gebiet völlig beherrschen, er dringt in die Sachprobleme in der Regel tiefer ein, als dies der Abteilungsleiter, der Minister oder der Ministerialdirektor kann. Die erste Sachentscheidung über die Behandlung des Vorgangs fällt dem Referenten zu.²¹⁾

Er muß sich zur Beherrschung seines Sachgebietes in fremde Wissensgebiete technischer, wirtschaftlicher und kultureller Art einarbeiten und die Lektüre und Gesetzessammlungen hierzu umfassend kennen. Er muß sowohl in die Tiefe des Problems eindringen, als auch vergleichend in die Breite seines Gebietes arbeiten.

Der Referent hat die Aufgabe, entscheidungsreif zu recherchieren, um dem Minister die parlamentsfähige (d. h. dem Parlament gegenüber verantwortliche) Entscheidung zu ermöglichen.

Er muß seine Vorschläge sachlich verantworten; diese Verantwortung nimmt ihm der Abteilungsleiter nicht ab (vgl. § 4 Abs. 3 S. 1 GGO I):

".....verwaltet Referat in eigener Verantwortung".

Auf seinen Vortrag muß sich der Minister oder Ministerialdirektor verlassen können, ohne weitere eigene Untersuchungen zum Sachproblem anstellen zu müssen, was in der Regel auch nicht geschieht.

Allenfalls wird der Referent nach dem Vortrag angewiesen, weitere Recherchen anzustellen.

Der Referent kann die Untersuchung einzelner Sachkreise weiter delegieren. Hierzu stehen dem

21) Der Referent "hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die in sein Referat fallen" (§ 4 Abs. 3 S. 2 GGO I).

Referat Hilfsreferenten (höherer Dienst) und Sachbearbeiter (in der Regel gehobener Dienst) zur Verfügung.²²⁾

Den Sachvortrag hält der Referent gegenüber dem Minister oder Ministerialdirektor meist mündlich. Auf schriftliche Entscheidungsvorschläge folgt auf Wunsch des Ministers die Rücksprache, in der einzelne Fragen durch den Referenten beantwortet oder Ergänzungen gemacht werden.

Seinen Entscheidungsvorschlag formuliert der Referent im Votum an den Minister. Es ist als schriftlicher Vorschlag in Form eines Aktenvermerks gehalten. Sofern der Vorschlag zu einer gesetzesförmlichen Entscheidung des Ministers führt, hängt der Referent seinem Votum zugleich die zu entwerfende Verordnung an.

Der Referent begleitet, sofern erforderlich oder vom Minister gewünscht, seinen Sachvortrag mit eigener Kommentierung des Problems. Eine eigene politische Entscheidung steht dem Referenten jedoch nicht zu. Auf Referentenbasis fallen somit keine Entscheidungen, die nach ihrem politischen Gehalt von der Spitze des Hauses zu entscheiden wären.

Umgekehrt können Minister oder Ministerialdirektor im Rahmen ihres Devolutionsrechts eine Sache an sich ziehen oder selbst sachlich recherchieren.

Die politische Entscheidung ergeht jedoch immer im Rahmen der vom zuständigen Referenten vorgegebenen rechtlichen Entscheidungsmöglichkeit.

22) s. S. 12

Die hauptsächliche Initiative für die Referentenarbeit kommt von der Spitze des Hauses, der Referent wird tätig auf Anforderung seiner Sachuntersuchungen und seines Votums hin.

Eigene Initiativen sind bei Einzelsachen und vor allem im organisatorischen Bereich möglich (vgl. unten Registerkonzentration und Gnadensachen). Hierzu muß der Referent laufend auf seinem Sachgebiet Gedanken verfolgen, wie Mißstände beseitigt und Verbesserungen erreicht werden können.

Im sogenannten Harzburger Modell²³⁾ sind auf Bundesebene Bestrebungen angestellt worden, den Referenten mehr Verantwortlichkeit, auch zu einzelnen politischen Vorentscheidungen, zu übertragen.²⁴⁾

So soll nach Information des Vorgesetzten eigene Sachentscheidung bereits durch den Referenten erfolgen. Er soll Unterschriftsberechtigung erhalten, d. h. nach außen als Verantwortlicher seiner Entscheidung hervortreten und im Bundesrat Vollmacht zur Abstimmung erhalten. Allerdings kann auch nach diesen Vorstellungen der Vorgesetzte stets die Sache an sich ziehen.

23) "Das Harzburger Modell", in Harzburger Informationen, Broschüre der Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft, Bad Harzburg; Vgl. ferner Höhn-Böhme, "Die Verwirklichung der Führung im Mitarbeiterverhältnis in der Verwaltung", S. 9 ff.

24) Die Delegation von Entscheidungen an die Referenten hat im Ministerium einen Niederschlag gefunden in der "Anordnung über die Zeichnungsbefugnis im Justizministerium" vom 9.3.1973, wonach vom MD Zeichnungsbefugnis übertragen wurde. Es wurde festgelegt, daß der Referent seine Verantwortlichkeit zur Abzeichnung eines Vorgangs im eigenen Ermessen zu prüfen hat, soweit kein Vorbehalt der Zeichnung durch übergeordnete Stellen ausdrücklich besteht.

Schon seit längerer Zeit sind im Justizministerium von Baden-Württemberg Schwerpunktreferate, ähnlich wie in anderen Ländern, gebildet worden. Sie sind für besonders umfangreiche, schwierige Aufgaben geschaffen worden und mit einem von der Persönlichkeit und fachlichen Eignung her besonders fähigen Referenten besetzt.

Besoldungsmäßig sind diese Schwerpunktreferate B 3 - Stellen (leitende Ministerialräte). In Abweichung von anderen Bundesländern führt der betreffende Referent in Baden-Württemberg jedoch nicht den Zusatz "Leitender".

In organisatorischer Hinsicht ist nichts über die Schwerpunktreferate festgelegt. Sie haben sich aus der Aufgabenstellung heraus entwickelt und durch die höhere Dotierung institutionalisiert. Von Fall zu Fall, nach Aufgabe und Person des Referenten kann sich eine Änderung der Schwerpunktreferate oder ihrer Aufgabenzusammensetzung ergeben.

2. Der Abteilungsleiter

Die Leiter der sechs Abteilungen sind im Rang eines Ministerialdirektors oder Ministerialrates (A 16 oder B 3). Der Leiter der Abteilung PA (Landesjustizprüfungsamt) führt den Titel "Präsident".

Aufgabe des Abteilungsleiters ist es, die Arbeit in den Abteilungen zu koordinieren und zu kontrollieren. Er trägt die Verantwortung für die

Sacharbeit seiner Abteilung (Vgl. § 6 Abs. 2 GGO I). Bei wichtigeren Sachen trägt er dem Minister oder Ministerialdirektor direkt vor, was zunächst in seiner Abteilung erarbeitet und referiert wurde. Außerdem entwickelt der Abteilungsleiter die Initiativen zur Sacharbeit in seiner Abteilung.

Durch Verfügung vom 15.1.1963 ist die Stellung des Abteilungsleiters durch die Vorlagepflicht wie folgt umschrieben: ²⁵⁾

"Ihm sind vorzulegen:

1. a) Alle Entwürfe, die dem Herrn Minister oder dem Ministerialdirektor zur Unterzeichnung vorgelegt werden sollen,
b) alle Endverfügungen; dies gilt nicht, wenn nach Lage des Falles eine Beteiligung des Abteilungsleiters nicht erforderlich erscheint (formelle Sachen),
c) Schriftverkehr mit anderen Abteilungen des Hauses,
d) Schreiben an andere Ministerien im Land oder Bund,
e) Einzelfälle von besonderer Bedeutung.
2. Im übrigen ist der Abteilungsleiter von allen bedeutenden Vorgängen, auch von der Einleitung oder Planung genereller Regelungen und besonders von Gesetzgebungsvorhaben rechtzeitig zu unterrichten. Solche Maßnahmen sind im Einvernehmen mit dem Ministerialdirektor und dem Hauptabteilungsleiter durchzuführen."

25) Nicht zu verwechseln mit der "Anordnung über die Zeichnungsbefugnis im Justizministerium" vom 9.3.1973 (s. vorhergehende Fußnote).

In den Abteilungen erfolgt der Informationsfluß bis auf Ausnahmen mündlich. Nach außen hin erfolgt der Vorschlag zu einer Sachentscheidung von der Abteilung als ganzem, nicht des einzelnen Referenten. Diesen Vorschlag vertritt der Abteilungsleiter, unterstützt vom zuständigen Referenten seiner Abteilung.

Aus der Abteilung heraus laufen Informationen und Vorschläge schriftlich. (Vermerke über den Abteilungsleiter).

Zwischen den Abteilungen und mit der Spitze des Hauses besteht regelmäßiger Kontakt in den Abteilungsleiter-Besprechungen.

Bei diesen Besprechungen erhalten die Leiter der Abteilungen die politischen Informationen vom Minister aus dem Kabinett und Landtag und über seine Vorstellungen zu einzelnen Projekten. Die Abteilungsleiter ihrerseits berichten über die Sacharbeit ihrer Abteilungen.

Die Tagesordnung der Abteilungsleiterkonferenzen wird je nach dem aktuellen Bedürfnis vom MD mit dem Minister und den Abteilungsleitern abgesprochen. Eine starre schriftliche Tagesordnung wird nicht festgelegt.

Politische Entscheidungen werden auf diesen Besprechungen diskutiert, gefällt werden sie jedoch eine Stufe höher (Minister bzw. MD).

Die Impulsgebung für die Arbeit der Abteilungen kommt entweder aus der eigenen Sacharbeit heraus (Sachzwang zur Erarbeitung eines Entscheidungsvorschlags) oder - das sind die Mehrzahl der Fälle - von der Spitze des Hauses.

Daß von einer Abteilung in eine andere ein Anstoß zum Handeln gegeben wird, ist praktisch nicht zu beobachten. Sofern sachlich notwendig oder geboten, kann eine mündliche Absprache zwischen Referenten verschiedener Abteilungen erfolgen (z. B. für ein Projekt der Strafvollzugsabteilung VI wird eine strafrechtliche oder bürgerlich-rechtliche Vorfrage durch Auskunft des betreffenden Referenten der Abteilungen IV oder III geklärt).

Ansonsten ist für die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen die Abteilungsleiter-Besprechung maßgebend. Sie ist eine wesentliche Schaltstelle der Entscheidungen des Ministeriums.

3. Der Ministerialdirektor

Die zentrale Figur im Entscheidungsgefüge des Ministeriums ist der Ministerialdirektor (MD). Diese Feststellung ist nicht übertrieben.

Der MD ist mehr als nur Stellvertreter des Ministers nach § 3 GGO I. Er hat nicht nur die Funktion eines Staatssekretärs, der den Minister in der Öffentlichkeit, im Parlament und Kabinett vertritt.

Der MD ist zugleich der "Amtschef", er leitet und koordiniert die Arbeit des Ministeriums.

Der MD wird stets aus der juristisch besonders qualifizierten Beamtenschaft des Justizdienstes berufen. Er ist Berufsbeamter, nicht Politiker, wie in anderen Bundesländern und in den Bundesministerien der Staatssekretär.

Seine Funktionen sind im einzelnen:

a) Staatssekretärsfunktion:²⁶⁾

Der MD nimmt neben und für den Minister eine weitgehende Repräsentationsaufgabe wahr. Während der Minister als Mitglied der Landesregierung das Ressort Justiz der Öffentlichkeit gegenüber vertritt, ist der MD der Vertreter des "Hauses", der Ministerialbehörde. Er vertritt den Minister nicht nur im Landtag, dessen Ausschüssen und im Kabinett, sondern er ist darüber hinaus der juristische Fachmann in der Gesamtvertretung des Ministeriums nach außen. Er besucht die berufsständischen Versammlungen der Justiz, etwa des Vereins der Staatsanwälte, des Richtervereins, Notarvereins oder des Referendarverbands. Er vertritt das Ministerium bei rechtspolitischen Veranstaltungen, bei welchen zur Vorbereitung einer politischen Resolution der juristische Sachverband eines hohen Ministerialvertreters gefragt ist. Häufig hält der MD für den Minister auch die Pressekonferenzen ab.

Er vertritt den Minister im Bundesrat und das Land Baden-Württemberg in der Justizministerkonferenz (JuMiKo) der Landesjustizminister.

Während der Minister sich als politischer Repräsentant des Hauses und als Volksvertreter in erster Linie um seine politische Verantwortlichkeit dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber

26) entsprechend § 3 Abs. 1 GGO I.

und nicht zuletzt um die Pflege seines Wahlkreises kümmern muß, bereitet der MD dem Minister die politische Entscheidung fachlich und juristisch vor. Hierbei berücksichtigt der MD bereits alle Aspekte der politischen Entscheidung, die sein Minister im konkreten Fall zu treffen hat.

Dennoch gehört der MD keiner politischen Partei an. Er ist Beamter auf Lebenszeit und ist vom Wechsel der politischen Spitze des Hauses nicht betroffen. Der gegenwärtige MD Dr. Kurt Rebmann hat seine Stellung sowohl unter dem FDP-Minister Haußmann, als auch unter dem SPD-Minister Schieler und jetzt unter dem CDU-Minister Bender bekleidet.

b) Leitung der Ministerialbehörde:²⁷⁾

Für den inneren Dienstbetrieb und die Personalangelegenheiten des Ministeriums ist der Geschäftsleiter zuständig.

Die umfassende Oberleitung der gesamten Behörde und die Verantwortung für die Aufgabenerledigung trägt als politische Spitze des Hauses naturgemäß der Minister.

Die zentrale Leitungsstelle für die Aufgabenstellung und -erledigung im Ministerium liegt aber beim MD.²⁸⁾

27) entsprechend § 6 Abs 1 GGO I.

28) Der frühere Justizminister Dr. Haußmann hat mit seiner Bezeichnung "Hausvater des Ministeriums und der Justiz" nicht nur die Person des damaligen MD Emil Müller, sondern auch die Position des Ministerialdirektors gemeint (Haußmann in seiner Verabschiedungsansprache für E. Müller am 3.5.1965; aus Justizarchiv des Ministeriums).

Er ist umfassend über alle Vorgänge des Hauses informiert. Über seinen Schreibtisch geht die gesamte Post des Ministeriums. Er bekommt von allen Vorgängen mehr zu sehen als der Minister, dem nur die Top-Sachen zur Entscheidung vorgelegt werden. Vom MD gehen die sachlichen Initiativen des Ministeriums in den meisten Fällen aus (wie das Schwerpunktprogramm zur Drogenbekämpfung, Reform des Gerichtsverfassungsgesetzes).

Die Masse aller rechtlichen und rechtspolitischen Entscheidungen fallen beim MD. Hingegen werden die bedeutenden politischen Rechtsprobleme vom Minister entschieden.

Den Grad der Bedeutung und damit die Forderung nach einer Entscheidung durch den Minister selbst bestimmt entweder eine moralische Komponente des Sachproblems oder die Umstrittenheit in der Öffentlichkeit oder im Bundesrat (z. B. bei der Reform des Sexualstrafrechts, des § 218 StGB, der Entscheidung über die Abschaffung des Schuldprinzips bei der Reform des Ehescheidungsrechts war die Entscheidung des Ministers durch das moralische Gewicht der Materie herbeigeführt, bei der Entscheidung über das weitere Schicksal der Landesanwaltschaft durch die Umstrittenheit des Problems in Bezug auf die Opportunität gefordert worden).

Über die beiden beschriebenen Funktionen hinaus nimmt der MD eine Vielzahl sonstiger Verpflichtungen wahr. Er ist Prüfer in den juristischen Staatsexamina und Vorsitzender einer Prüfungskommission der 2. Juristischen Staatsprüfung. Er ist Vorstandsmitglied der Hamburger Verkehrsrechtsakademie, er hat den Vorsitz in der Kommission der Bewährungs- und Gerichtshelfer, er lei-

tet das Langzeitprogramm Strafrechtspflege, ist in der Richterakademie in Trier tätig und hält Vorträge in anderen Länderjustizministerien. Bis vor kurzem war er Vorsitzender der Kommission zur Reform des Eherechts.

Die zeitliche Aufteilung der Tätigkeit des MD läßt sich etwa in folgender Reihenfolge darstellen:

Den Hauptteil der Arbeit bilden Besprechungen mit dem Minister, Mitarbeitern im Ministerium (die Masse der Gespräche führt er mit Abteilungsleitern und Referenten), Interessen- und Verbandsvertretern, im Bundesrat, mit Fachleuten, Mandatsträgern und mit Vertretern anderer Ressorts.

Der nächst gewichtige Arbeitssektor ist die Schreibtischarbeit, Post- und Akten erledigung; in zeitlicher Beanspruchung folgt dann der Ministervortrag.

An nächster Stelle steht die Arbeit im Landtag und in dessen Ausschüssen.

Schließlich sind Dienstreisen, Vorträge und Aktenstudium (oft während der Reise) ein weiterer Faktor der Inanspruchnahme.

4. Der Minister

Dem Ministerium steht der vom Ministerpräsidenten berufene und vom Landtag bestätigte Minister vor (Art. 46 der Landesverfassung). Seine offizielle Bezeichnung ist "Justizminister des Landes Baden-Württemberg".

Im Kabinettt bekleidet er den 4. Rang nach dem Ministerpräsident, Kultusminister und Innenminister.

Der Ministerpräsident als Regierungschef leitet die Richtlinien der Politik des Landes. Innerhalb dieser Richtlinien führt jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig unter eigener Verantwortung (Art. 49 Abs. 1 Landesverfassung).

In der Praxis ist der Minister stets ein Abgeordneter. Traditionsgemäß ist der Landesjustizminister, ebenso wie sein Stellvertreter, Jurist.

Durch den Minister überträgt sich einerseits die Regierungspolitik in die Tätigkeit des Ministeriums, andererseits trägt er gegenüber der Regierung und dem Landtag die Verantwortung für die Arbeit seines Ressorts. Er ist der politische Repräsentant des Ministeriums, sein Stellvertreter ist der Ministerialdirektor (entsprechend § 3 GGO I). Dieser ist nicht Politiker, auch wenn er die Justizpolitik seines jeweiligen Ministers vertritt. Er ist der fachlich kompetente Leiter und Vertreter des Ressorts (siehe oben unter 3.).

Der Minister als Vertreter einer politischen Partei in der Regierung bringt einen persönlichen Referenten und einen Pressereferenten seiner Parteizugehörigkeit mit ins Amt. Darüber hinaus hat ein Ministerwechsel keine parteipolitische Auswirkung auf die Personalstruktur des Justizministeriums (siehe noch unten, S.172 ff.)

Der persönliche Referent hält den Kontakt zum Wahlkreis des Ministers aufrecht und sorgt für die reibungslose Zuarbeit an den Minister. Diese wird vom Minister-Büro geleitet.

Über den persönlichen Referenten sind außerdem alle Vorlagen der Abteilungen, die auf Einzelanweisung des Ministers veranlaßt werden, dem Minister zuzuleiten.

Die Grenzlinie zwischen Ministerentscheidung und Entscheidung durch den MD wurde unter 3. aufgezeigt. Vom Ermessen des Ministers und von seinem parteipolitischen Standort hängt es ab, ob er eine umstrittene Frage von sich aus zur Entscheidung an sich zieht oder ob er seine Verantwortlichkeit nicht für gegeben erachtet.

Vom MD werden dem Minister sämtliche Entscheidungsvorschläge vorgelegt, die nach dem Ermessen des MD in die Ministerverantwortung, d. h. in die nach außen hin vom Ministerium zu verantwortende und vom Minister im Parlament zu vertretende Entscheidungsbefugnis fallen.

IV.

Die Aufgaben und Initiativen des Handelns

1. Die Aufgaben des Ministeriums

A) Die Aufgaben des Ministeriums als "klassisches" Justizressort

Der generelle Aufgabenbereich des Ressorts Justiz ist für das Justizministerium Baden-Württemberg mit Bekanntgabe vom 8. Juli 1952 wie folgt festgelegt worden:²⁹⁾

1. Sämtliche Angelegenheiten der Rechtspflege mit Ausnahme der Angelegenheiten der Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie der dem Staatsgerichtshof übertragenen Aufgaben.
2. Die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, soweit nicht andere Ministerien zuständig sind.
3. Die Begutachtung von Gesetzentwürfen.
4. Die Bearbeitung zwischenstaatlicher Angelegenheiten der Rechtspflege.
5. Prüfung und Ausbildung des juristischen Nachwuchses und der Anwärter für die Laufbahnen des Justizdienstes.
6. Wiedergutmachung.
7. Rückerstattung.

29) GesBl. v. Baden-Württemberg 1952, S. 31.

Soweit also nicht ausdrücklich die Verwaltung der Rechtspflege, die Heranbildung und Prüfung des Justiznachwuchses (sowie in den Anfängen die Abwicklung eines Teils des durch den 2. Weltkrieg geschaffenen Unrechts) in Frage stehen, ist das Justizministerium der "Justitiar der Landesregierung".³⁰⁾

**B) Aufgaben des Ministeriums als
Oberste Landesbehörde**

Als Teil der Landesverwaltung sind die Aufgaben der Ministerien, welche diesen im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit zugewiesen sind, im Landesverwaltungsgesetz (LVG) vom 7.11.1955³¹⁾ geregelt.

Das Ministerium ist nach § 3 LVG Oberste Landesbehörde. Nach § 4 LVG nehmen die Obersten Landesbehörden die Aufgaben wahr, die ihnen oder den Landeszentralbehörden durch Verfassung oder Gesetz zugewiesen sind.

Zu den Aufgaben der Obersten Landesbehörden gehören im Rahmen ihrer Zuständigkeit (§ 4 Abs. 2 LVG):

1. Der Verkehr mit dem Landtag.
2. Die Ausarbeitung und Vorlage von Gesetzesentwürfen und der Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

30) Justizminister Wolfgang Haußmann
in Verfügung vom 12.1.1954.

31) GesBl. 1955, S. 225; zuletzt in der Fassung vom 6.4.64, GesBl.1964, S. 151.

3. Der Verkehr mit dem Bundesrat sowie mit den Obersten Behörden des Bundes und der Länder.
4. Der Verkehr mit der Vertretung des Landes beim Bund.
5. Der Verkehr mit den ausländischen Behörden und den zwischenstaatlichen Einrichtungen.

Weiterhin regelt § 5 des Landesverwaltungs-gesetzes für die Aufgaben der Ministerien:

"(1) Den Ministerien obliegen im Rahmen ihres Geschäftsbereichs:

- 1.) Die Leitung und Beaufsichtigung der Landesverwaltung,
- 2.) alle Aufgaben der Obersten Dienstbehörden auf dem Gebiet des Beamten-, Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrechts,
- 3.) Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, die sich über mehrere Regierungsbezirke erstrecken.

(2) Die Ministerien sind ferner zuständig, soweit Aufgaben des Landes nicht einer anderen Behörde zugewiesen sind.

(3) Soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, sind die Ministerien ermächtigt, bestimmte Aufgaben, für die sie selbst zuständig sind, nachgeordneten Behörden zur Erledigung zu übertragen."

2. Funktionen des Justizministeriums

Die Aufzählung der Zuständigkeiten und gesetzlich übertragenen Aufgabenbereiche sagt noch nichts über die Art der Aufgabenerledigung aus. Ordnet man die Aufgabengebiete nach den behördlichen Funktionen, in denen das Justizministerium tätig ist, so ergibt sich neben der Aufgabenvielzahl die Vielfalt der Handlungsweisen, mit welchen ein Landesministerium seine Aufgaben erledigen muß.

Diese Funktionen wechseln je nach der Aufgabenstellung. Ihre Vielfalt läßt sich aber anhand der folgenden Aufzählung erkennen:³²⁾

1. Gesetzgebung
2. Verkehr mit dem Landtag
3. Erstattung von Rechtsgutachten
4. Verfassungsgerichtsbarkeit
5. Wiedergutmachung
6. Ministerialblätter
7. Verwaltungsgerichtsbarkeit
8. Statistische Angelegenheiten der Justiz
9. Repräsentationspflichten
10. Öffentlichkeitsarbeit
11. Vereinfachung der Verwaltung
12. Geschäftsgang im allgemeinen und Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebs des Justizministeriums
13. Vordruckwesen
14. Post- und Fernmeldeangelegenheiten

32) Stand Juli 1970, nach "Funktionen des Justizministeriums Baden-Württemberg", Broschüre vom Juli 1970.

15. Registraturwesen
16. Geschäftsordnungen
17. Personalverwaltung
18. Vermögensrechtliche Verhältnisse der Richter, Beamten, Angestellten und Arbeiter
19. Ausbildungs- und Prüfungswesen
20. Fortbildung
21. Unterrichtung ehrenamtlicher Richter
22. Rechtsunterricht an Schulen
23. Justizreform
24. Gerichtsverfassung im allgemeinen
25. Rechtsanwaltschaft
26. Angelegenheiten der nichtbeamteten Notare
27. Gerichtsorganisation
28. Grundsatzangelegenheiten des materiellen Zivilrechts und Zivilprozeßrechts (einschließlich Nebengebieten)
29. Grundsatzangelegenheiten des materialien Strafrechts und des Strafverfahrensrechts (einschließlich Nebengebieten)
30. Strafvollzug
31. Presserecht
32. Allgemeines Finanzwesen
33. Haushaltswesen
34. Kosten-, Kassen- und Rechnungswesen
35. Grundstücks- und Bauangelegenheiten
36. Anmietung von Diensträumen für Justizbehörden
37. Dienst- und Werkdienstwohnungen
38. Beschaffungswesen
39. Berufs- und Ehrengerichtbarkeit
40. Arbeits- und Sozialgerichtbarkeit
41. Angelegenheiten der zivilen Verteidigung und des Behördenselbstschutzes
42. Rechtshilfeverkehr

3. Die Doppelstellung des Ministeriums

Ein Rückschluß auf die Besonderheit der Aufgabenerledigung eines Landesministeriums kann sich aus der herkömmlichen Charakterisierung der Doppelnatur eines Ministeriums ergeben. Nach dieser Einteilung läßt sich das Ministerialhandeln in zwei Hauptgruppen aufteilen:

Einerseits verwaltet ein Ministerium, d. h. es vollzieht in der Rolle einer Verwaltungsbehörde Gesetze und Vorschriften mit nur unerheblichem Ermessensspielraum.

Auf der anderen Seite übt es Regierungstätigkeit aus, nämlich in der Vorbereitung der politischen Entscheidung des Ministers; in dieser Funktion ist es Ministerbüro.³³⁾

Die Betrachtung der Doppelstellung des Ministeriums kann Ausgangspunkt für die Rollenvielzahl bei der Erledigung der Aufgaben eines Landesministeriums sein.

Die herkömmliche Unterscheidung läßt sich zunächst auch beim hier untersuchten Ministerium vornehmen:

Bereits aus der Darstellung der Aufgaben ergibt sich, daß das Ministerium als Oberste Landesbehörde sowohl Verwaltungsaufgaben im Bereich der Justiz wahrnimmt, als auch politische Funktionen in der Rolle einer Behörde des Ministers ausübt.

33) Vgl. Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, S. 95.

Einerseits trägt das Ministerium die administrative Geschäftslast; es verwaltet als Teil der vollziehenden Gewalt die Aufgaben der Obersten Justizbehörde des Landes. Hierbei ist das Verwaltungshandeln des Ministeriums Staatsverwaltung, d. h. durch Hoheits- und Leistungsakte nach außen wirkend.

Die Justizverwaltung durch die Gerichte und sonstigen Organe der Rechtspflege ist demgegenüber bereits vom Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 20 Abs. 2, Satz 2 GG her nur interne Verwaltung oder Organisationsverwaltung.³⁴⁾

Auf der anderen Seite ist das Ministerium das "Ministerbüro"³⁵⁾, welches die politische Funktion des Ministers als Teil der Landesregierung planungs- und arbeitsmäßig ermöglicht.³⁶⁾

In dieser Stellung bereitet das Ministerium die Entscheidungen des Ministers vor. Es unterfängt dessen Verantwortlichkeit dem Landtag gegenüber durch fachliche Beratung, Ausarbeitung und Begutachtung seiner Entwürfe, Pläne und Entscheidungen. Insoweit führt das Ministerium Regierungsarbeit aus.

34) Vgl. § 4 S. 2 Einführungsgesetz zum GVG vom 27.1.1877 (RGBl. S. 77).

35) Vgl. Boeckenfoerde, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 213.

36) Vgl. a. a. O. S. 217.

Die administrative Funktion erfaßt häufig den gesamten Ministerialapparat einschließlich der politischen Spitze.

Zur Erhaltung des Ministeriums als "Regierungsorgan" war daher die Ausgliederung bestimmter Verwaltungsämter notwendig (Landesjustizprüfungsamt, Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte).³⁷⁾

Demgegenüber obliegt die Zuarbeit zu den politischen Entscheidungen des Ministers nur einem begrenzten Teil des Hauses auf Referenten- bzw. Abteilungsleiter-Ebene und dem Ministerialdirektor.

Dieser Kreis von Beamten kann als der Stab des Ministers bezeichnet werden.

Soweit aber das Ministerium Ministerentscheidungen umsetzen muß in rechtserhebliches Handeln (Verwaltungshandeln oder Erlass von Verordnungen), ist wiederum der gesamte Apparat des Hauses beteiligt.

Die duale Funktion des Ministeriums spiegelt sich besonders wieder in der Stellung des Ministerialdirektors.³⁸⁾

37) Für die Bundesministerien bezeichnet Boeckenhoeferde (S.45) diese Ämter als den "Anstaltskranz", mit dem sich die Ministerien zur Erledigung (nicht hoheitl.) Fachaufgaben umgeben.
Den Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte untersteht die Dienstaufsicht über die Gerichtsreferendare.

38) siehe oben S.48 ff.

Diese Verknüpfung von Staatsgewalt im Bereich des Ministeriums und deren Sachbezug auf die Justizverwaltung hat teilweise zu Mißverständnissen über die politische Aufgabe des Justizministeriums geführt. Die Doppelstellung des Ministeriums in Regierung und Verwaltung und die parlamentarische Verantwortlichkeit beider Funktionen des Justizministeriums wurde von manchen zunächst im Lichte des neu erstandenen Parlamentarismus noch nicht gesehen.

So führt noch 1952 eine Studie der Nebenstelle Freiburg des Ministeriums über "Die Mittelstufe der Justizverwaltung im neuen Bundesland" aus:

"Die Unabhängigkeit der Rechtspflege erfordert, daß die Justizverwaltung, welche die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für das Funktionieren der Rechtspflege zu schaffen hat, möglichst weitgehend ressortfremden, insbesondere politischen Einflüssen, entzogen ist. Die parlamentarische Regierungsform macht es zwar notwendig, daß die Spitze der Verwaltung in der Person des Justizministers politisch ist, die übrige Verwaltung muß aber eine fachlich ausgerichtete, von ressortfremden Einflüssen freie und von den Justizbehörden selbst ausgeübte Sonderverwaltung sein."

Heute kann festgestellt werden, daß das Justizministerium nicht mehr nur als Spitze der Justizverwaltung angesehen wird, sondern daß sich auch in der Öffentlichkeit das Bewußtsein des politischen Landesjustizministeriums durchsetzt. Dies ist auf das wachsende Interesse an vielen Justiz- und Rechtsreformen, auf den Wechsel der Koalitionen und Parteien in den Regierungen des Landes

und auf die Konfrontation der politischen Meinungen in den letzten Jahren zurückzuführen, wobei auch der Landesjustizminister Stellung zu bundespolitischen Aspekten des Verfassungsrechts und der Strafrechtsreform zu beziehen hatte. Hierauf wird unten noch eingegangen werden.

Bereits aus der Aufzählung der Funktionen hat sich die Vielfalt der Erledigungsweisen ergeben, die ein Landesministerium gerade wegen des Schwerpunktes der verschiedenartigsten Verwaltungsaufgaben erfüllen muß.

Die klassische Einteilung in Regierungs- und Verwaltungstätigkeit kann daher bei einem Landesministerium nur bedingt zu seiner Charakterisierung herangezogen werden und allenfalls ein Hilfsmittel zur politologischen Einordnung seiner Handlungsabläufe dienen.

Hierauf soll unten noch näher eingegangen werden.

4. Der Anstoß zu ministeriellen Handeln

Neben der in Gesetz und Verordnungen vorgesehenen routinemäßigen Verwaltungstätigkeit ergibt sich das Ingangsetzen eines Vorgangs aus den politischen Entscheidungen des Ministers und der Regierung. Weiterhin wird das Ministerium auf Anregungen von außen her tätig.

Als Beispiel für die zahlenmäßige Aufteilung dieser externen Initiativen mag das 1. Halbjahr 1961 dienen:³⁹⁾

39) Bericht zum Staatshaushaltsplan 1970, S. 99.

Insgesamt gingen dem Ministerium in diesem Zeitraum 1.281 Eingaben von Staatsbürgern (Gesuche, Anträge usw.) zu, und zwar

879 unmittelbar von den Gesuchsstellern (68,6 %),
285 über Bundesbehörden (22,2 %),
54 über Oberste Landesbehörden (4,2 %),
63 über Abgeordnete (4,9 %).

Umgerechnet auf das Kalenderjahr ergibt sich eine jährliche Belastung von über 2.500 Fällen, die das Ministerium über die ihm nach dem Landesverwaltungsgesetz zugewiesenen Aufgaben hinaus in Anspruch nehmen. Im Jahre 1954 waren es noch 430 Eingaben und Beschwerden.

Nicht enthalten sind in dieser Zahl die Gesuche in Gnaden- und Straftilgungssachen, Fiskussachen und Beschwerden bzw. Gesuche von Gefangenen, da deren Bearbeitung zu den bestimmungsgemäßen Aufgaben des Justizministeriums zählt.

Außerdem führen Initiativen aus dem Landtag zur Tätigkeit des Ministeriums. So war es im Jahre 1968 mit

241 Petitionen

7 kleinen Anfragen

4 mündlichen Anfragen

befaßt.

Schließlich erfolgen Initiativen durch die Mitwirkung im Bundesrat und in der Justizministerkonferenz.

Interne Initiativen ergeben sich meist aus der Sachnotwendigkeit heraus. So hat z. B. die bisherige Arbeit mit den Registern bei den Amtsgerichten gezeigt, daß eine Konzentration zur besseren Sacherledigung erforderlich sein würde. Hier wurde ein Bedürfnis für eine Entscheidung aus dem mangelhaften, bisherigen Zustand offenbar (siehe Fallstudie 1 unten).

Automatisch ergeben sich Anstöße zum Handeln und Entscheiden durch die Anpassung der Gesetzgebung an diejenige des Bundes (z. B. Anpassung der strafrechtlichen Nebengesetze und landesrechtlichen Vorschriften an die Strafrechtsreform des Bundes; Ausführungsgesetz zum BGB).

Initiativen des einzelnen Referenten erfolgen fast nur in Einzelsachen, z. B. im Gnadenrecht, bei wichtigeren Einzelsachen oder bei sonstigen Anregungen über die Abteilung.

Sachzwänge tatsächlicher Art zwingen oft zu ad-hoc-Entscheidungen, wie z. B. bei Sicherungsmaßnahmen im Strafvollzugswesen (z. B. das Entweichen eines Gefangenen führt zu Neuplanung technischer und baulicher Maßnahmen).

Außer von der Legislative des Bundes sind Anstöße zum Handeln in Einzelfällen seitens der Exekutive denkbar, wie z. B. die Beauftragung des Ministeriums mit der Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses in Baden-Württemberg mit all seinen polizeilichen Sicherheitsproblemen (s. noch unten).

Die prozentuale Aufteilung der Initiativen läßt sich folgendermaßen vornehmen:

- a) aus dem Ministerium selbst aufgrund eigenen Informationsstandes, Routinetätigkeiten: etwa 50 %
- b) von Behörden und Verbänden: etwa 20 %
- c) aus dem politischen Bereich (Landtag, Bundestag, Bundesrat): 20 % und mehr
- d) aus der Landesregierung: ca. 10 %.

V.

Aufgabenerledigung

1. Aufgabenerledigung nach der GGO

Bislang war nur wenig von der GGO der Bundesministerien die Rede. Nach ihr regeln sich die Organisation und der Geschäftsgang der Bundesministerien (Allgem. Teil oder GGO I).

Nach der GGO II (Besonderer Teil) regelt sich der Verkehr der Ministerien mit dem Bundestag und Bundesrat (bzw. Bundesverfassungsgericht).

Die Regierungen der Bundesländer haben die Anwendung der GGO auf die Landesministerien entsprechend übernommen. Eine sinngemäße Anwendung erfolgt auch für die Geschäftserledigung des Landesjustizministeriums Baden-Württemberg.

Der Inhalt der GGO I läßt sich in groben Zügen wie folgt darstellen:

Kapitel I regelt den Aufbau des Ministeriums,
Kapitel II den Geschäftsgang:

1. Abschnitt: Geschäftliche Erledigung
der Eingänge
2. Abschnitt: Bearbeitung der einzelnen Vorgänge, Zuständigkeit und Abgabe nach Geschäftsverteilungsplan, Entwürfe (Art, Form, Inhalt und Zeichnung, Ausfertigung und Reinschrift)
3. Abschnitt: Besondere Dienstgeschäfte, Kabinettsachen, Vorträge, Rücksprachen, Dienstbesprechungen, Sitzungen, Sachverständige und Beiräte, Fernmeldeverkehr, Dienstfahrten, Geschäftsverkehr nach außen, Freigabe von Akten für wissenschaftl. Zwecke, Pressewesen und Veröffentlichungen;

Kapitel III enthält Bestimmungen zur Dienst- und Hausordnung.

2. Organisations- und Administrationsprozesse

Bei den Entscheidungsvorgängen in der Geschäftserledigung des Ministeriums sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

die Organisations- und die Administrationsprozesse.

In diesen beiden Fallgruppen verläuft bis auf wenige Ausnahmen, die bei der Erledigung von Sonderaufgaben verfolgt werden sollen, der Tätigkeitsablauf in einer Ministerialbehörde.

Diese Hauptunterscheidung kann daher für die Klassifizierung der zu untersuchenden Fallstudien herangezogen werden.

Mit dem Begriff Organisationsprozeß sollen alle Willensbildungsprozesse im Ministerialapparat bezeichnet werden, welche eine Aufgabe der Verwaltungs- oder Ministerialorganisation zum Gegenstand haben.

Zur letzteren ist der Minister kraft seiner Organisationsgewalt befugt.⁴⁰⁾

Die Organisation der gesamten Justizverwaltung gehört zu den gesetzlichen Aufgaben des Justizministeriums (s. o. S. 57).

Am Ende eines Organisationsprozesses steht meist der Organisationsakt, der durch Gesetz, Verordnung oder Verfügung Aufbau oder Änderung einer Verwaltungsorganisation regelt.

Administrationsprozesse sind die Verwaltungsvorgänge innerhalb der Aufgabenerledigung des Ministeriums.

Sie regeln nicht den Aufbau der Verwaltung, sondern vollziehen durch Gesetz oder Verordnung übertragene Aufgaben und kontrollieren deren Einhaltung.

Administrationsprozesse haben die Leitung und Beaufsichtigung der Justizverwaltung, der Gerichte und Staatsanwaltschaften gemäß § 5 LVG (s. o. S. 56) im Rahmen der Ausführung und Verfolgung bestehender Vorschriften und Organisationen zum Gegenstand, sowie die Angleichung und Übertragung von Rechtsvorschriften vom Bund auf das Land.

40) Vgl. Boeckenfoerde, S. 147 f.

Administrationsprozesse können in rechtsförmlichen Verordnungen und Anordnungen bei Generalsachen und in Verwaltungshandeln bei Einzelsachen verlaufen.

3. Fallstudien

Die GGO I, Kapitel II vermag die inhaltliche Erfüllung einer Aufgabe von ihrem Herantragen an das Ministerium bis zur wirksamen Umsetzung in eine Entscheidung nicht annähernd darzustellen.

Zu vielfältig ist Art und Aufgabenkreis des einzelnen Vorgangs. Zu verschiedenartig die Initiierung.

Zu unterschiedlich ist auch die Umsetzung in einen meßbaren Effekt, sei er politisches Handeln der Spitze des Hauses, sei er verwaltungstechnisches Handeln des Ministerialapparates; schließlich kann der Effekt je nachdem verschieden sein, ob er in Gesetzes- oder Verordnungsform sich umsetzt oder im tatsächlichen Vollzug.

Eine Verordnung über die Aufgabenerledigung findet hier zurecht ihre Grenze. Sie will auch gar nicht mehr sein als ein technisches Hilfsmittel, das den äußeren Rahmen des Geschäftsgangs absteckt.

Anhand bestimmter, einzeln heraus gegriffener Fälle soll daher der Gang der Aufgabenerledigung inhaltlich untersucht werden.

A) Organisationsprozesse

Auf verwaltungsorganisatorischem Gebiet in der Justiz war in den letzten Jahren eine wesentliche Aufgabe die Zusammenfassung der Register (Handels- und Konkursregister) zur Führung durch einzelne Amtsgerichte.

Am folgenden Beispiel einer Registerkonzentration soll der Ablauf eines Organisationsprozesses aufgezeigt werden:

a) Organisationsprozesse im Bereich der Justizverwaltung des Landes

Fallstudie 1: Registerkonzentration

Als Grund-Fallstudie eines Willensbildungsprozesses soll der Vorgang in seinen einzelnen Phasen ausführlich dargestellt werden:

Phase 1:

Seit geraumer Zeit ergab sich im Rahmen der Justizreform die Notwendigkeit, die Handels- und Konkursregister aus der örtlichen Zuständigkeit der Amtsgerichte, bei welchen Registersachen nur in geringem Umfang anfielen, heraus und in die sachliche Zuständigkeit einzelner (größerer) Amtsgerichte zu nehmen. Bei diesen konnte sich ein Rechtspfleger speziell dem Registerwesen annehmen.

Die Notwendigkeit ergab sich aus gewandelten wirtschaftsgeographischen Verhältnissen und aus dem Zwang zur Spezialisierung der Rechtspfleger.

Der Impuls war also ausschließlich einem Sachzwang⁴¹⁾ entsprungen.

Auch in anderen Bundesländern wurden Registerkonzentrationen durchgeführt, eine Zusammenarbeit oder Abstimmung fand in dieser Sache zwischen den Ländern jedoch nicht statt.

Die Initiative zur Konzentration ging von der Abtlg. III aus, in deren Zuständigkeit (Zivilrecht) die freiwillige Gerichtsbarkeit fällt. Zu diesem Rechtsgebiet gehört das Registerwesen.

Ob die Anregung vom zuständigen Referenten oder vom Abteilungsleiter kam, läßt sich nicht mehr feststellen. Der zuständige Referent brachte zunächst seine erste Vorstellung zu Papier. Zwischen den Abteilungen 3 und 1 wurde der Vorschlag erörtert. Abtlg. 1 untersteht die Gerichtsorganisation und Neugliederung der Gerichtsbezirke (I, 5).

Im März 1967 lag ein Aktenvermerk vor, aus dem hervorging, daß der Verwirklichung der Konzentrationsbestrebungen nichts mehr im Wege stehe, nachdem in den Erörterungen zwischen den Abteilungen III und I keine Bedenken mehr zutage getreten seien und die Registerkonzentration auch vom MD gebilligt worden sei.

41) Ähnliche Sachzwänge haben zur Dekonzentration der Bußgeldsachen vom Amtsgericht Stuttgart weg geführt. Zuständigkeitshalber mußten die auf den Bundes-Autobahnen des Reg.-Bez.Nord-Württemberg begangenen Ordnungswidrigkeiten am AG Stuttgart verhandelt werden (Sitz des verfügenden Regierungspräsidiums). Die Überlastung des AG Stuttgart führte zu einer Anregung des AG-Präsidenten, die Bußgeldsachen des Reg.-Präsidiums zu dekonzentrieren. Weiteres Beispiel für Sachzwang: Umstellung der Grundbücher auf Loseblatt (Zeit- und Raumersparnis, bessere Übersichtlichkeit).

Phase 2:

Sämtliche betroffene Stellen und Behörden wurden angeschrieben und die Vorstellungen mit der Bitte um Stellungnahme unterbreitet. Hierbei sollte insbesondere über die bisherige Praxis mit dem Register berichtet werden.

Die OLG-Präsidenten und LG-Präsidenten wurden unterrichtet, die letzteren mit der Bitte, die Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern ihres Landgerichtsbezirks einzuholen und dem Ministerium vorzulegen.

Den LG-Präsidenten wurde außerdem die Beschaffung des Basismaterials und die Erhebung sämtlicher für das Vorhaben wichtiger Zahlen übertragen. Es entstand eine enge Zusammenarbeit der LG-Präsidenten mit örtlichen Gewerbevereinigungen, Amtsgerichten, Bürgermeistern und weiteren betroffenen Behörden.

Der Bericht der LG-Präsidenten aus der Praxis der Registerhandhabung wird mit dem ganzen für die Entscheidung erheblichen Material dem Ministerium vorgelegt.

Phase 3:

Auf die Anhörungsphase folgte die Auswertung der Berichte und Unterlagen.

Die verschiedenen Argumente wurden nach Gruppen geordnet, das Für und Wider nach sachlichen Gesichtspunkten abgewogen. Übergeordnete Argumente wurden besonders festgehalten. Hierbei war festzustellen, daß bereits die LG-Präsidenten aufgrund ihres besseren regionalen Einblicks Entscheidungshilfen in ihren Berichten gegeben hatten.

Der Vorzug oder Nachteil von Verkehrsverbindungen für die Registertätigkeit, der Geschäftsan-

fall der einzelnen Register, die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete und die personellen Möglichkeiten einer Registerkonzentration waren in den Berichten bereits beurteilt worden.

Wirtschaftspolitische Argumente wurden vor allem von den Industrie- und Handelskammern vorgebracht, welche die Registerkonzentration unter dem Gesichtspunkt der Ballungsräume sehen wollten. Da das Registerwesen jedoch ausschließlich die Rechtspflege betrifft und nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung Einfluß nimmt, erfolgte die Wertung und Entscheidung in erster Linie zum Zwecke der Verbesserung der Rechtspflege. Von wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten war auszugehen, wirtschaftliche Entwicklungen wurden mit in die Entscheidung einbezogen. Gleichwohl standen wirtschaftspolitische Gesichtspunkte nur am Rande.

Bemerkenswert war, daß die angesprochenen Einzelinteressen keine gruppenegoistischen Einflüsse versuchten, obwohl beispielsweise die besonders betroffenen Industrie- und Handelskammern und der Raiffeisen-Verband gegen die Änderung der Register eingestellt waren.

Nach der Auswertung der Berichte hatte der zuständige Referent der Abteilung I zu entscheiden, ob die Maßnahme weiterverfolgt werden konnte oder ob sich überwiegend negative Argumente nach Abklärung der sachlichen Voraussetzungen entgegenstellten.

Bejahendenfalls war zu entscheiden, in welcher Größenordnung die Registerkonzentration durchgeführt werden sollte. Detailuntersuchungen über Topographie, Wirtschaftsgeographie der Bereiche, Personalbestand und Geschäftsanfall der Amtsgerichte folgten.

Die Prüfungen führten zum Entschluß der Abteilung I, den Entwurf einer Verordnung über die Führung des Handelsregisters vorzulegen. Seinem Inhalt nach sah der Entwurf bestimmte örtliche Zusammenfassungen der Register vor.⁴²⁾

Die Zahl der Zusammenfassungen war durch die Zweckmäßigkeiten, regionalen Notwendigkeiten und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Amtsgerichte bestimmt.

Das Ministerium übermittelte die Verordnung dem Staatsministerium mit der Bitte, sie im Gesetzblatt zu veröffentlichen. Die Landgerichtspräsidenten und die Vorstände der Amtsgerichte erhielten Nachricht von der bevorstehenden Neuregelung, da diese sie nachher in ihren Gerichtsbezirken vollziehen mußten. Die Präsidenten und Vorstände der Gerichte wurden gebeten, die zur Übertragung

42) Als Beispiel der Oberlandesgerichtsbezirk Karlsruhe; die Führung der Handelsregister wurde übertragen:

Für LG-Bezirk Baden-Baden:

AG Baden-Baden für AGe Baden-Baden, Achern, Bühl;
AG Rastatt für AGe Gernsbach und Rastatt

Im LG-Bezirk Freiburg:

AG Emmendingen für Emmendingen, Kenzingen,
Waldkirch;

AG Freiburg für Breisach, Freiburg, Mühlheim,
Neustadt, Staufen.

der Register erforderlichen Maßnahmen in eigener Zuständigkeit zu treffen und hierüber zu berichten. Außerdem wurden sie gebeten, mitzuteilen, mit welchen zusätzlichen bürotechnischen Hilfsmitteln die Konzentrationsgerichte ausgestattet werden müssen.

Die Durchführung an den Gerichten wird den Landgerichtspräsidenten übertragen.

Die Nachricht vom Vollzug der Konzentration sollte an die Oberlandesgerichtspräsidenten, die Leiter der Staatsanwaltschaften und die Vorstände der Notariate gemacht werden.

Am 20.12.1968 wurde die Verordnung vom Staatsministerium unterzeichnet.

Phase 4:

Obwohl das Justizministerium zum Erlass der vorliegenden Verordnung gesetzlich⁴³⁾ ermächtigt war, wurde in der Endphase der Verordnungsgebung noch der Landtag von Baden-Württemberg befaßt.

Am 3.2.1969 stellten zwei Abgeordnete den Antrag,

"der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung zu ersuchen, Maßnahmen, die durch Veränderung von Zuständigkeiten in der freiwilligen Gerichtsbarkeit (z. B. Führung des Handelsregisters und in Konkursachen) zur Aushöhlung der kleinen Amtsgerichte führen können, insbesondere durch die Verordnung des Justizministeriums vom 20.12.1968 vorgesehe-

43) Vgl. § 125 Abs. 2 FGG.

nen Änderungen solange nicht durchzuführen, bis über die künftige Organisation der Gerichte in Baden-Württemberg nicht entschieden ist".⁴⁴⁾

Hierzu wird seitens des Landtags die Stellungnahme der Regierung verlangt. Diese wurde am 11.3.1969 folgendermaßen abgegeben:⁴⁵⁾

Unabhängig von gerichtsorganisatorischen Reformplänen sei das Justizministerium seit Jahren bestrebt, die Konzentration jeglicher Zuständigkeiten dort zu fördern, wo dies aus Gründen der Rationalisierung im Interesse einer Verbesserung des Tempos und der Qualität der Rechtssprechung und bei Spezialmaterien mit intensivem Schwierigkeitsgrad erforderlich und zweckmäßig erscheint.⁴⁶⁾

Es wird auf die Konzentrationen in der Rechtspflege während der letzten 15 Jahre hingewiesen, welche ebenfalls aufgrund gesetzlicher Ermächtigung durchgeführt wurden.⁴⁷⁾

44) Drucksache V-759

45) Drucksache V-759/L

46) Vgl. auch Haushaltsbericht 1970, S. 13.

47) Einzelnen größeren LG und AG waren Baulandsachen, Patentstreitsachen, Warenzeichen-, Urheberrechtsstreitigkeiten, aktienrechtliche Verfahren und Haftsachen ausschließlich übertragen worden. Außerdem waren gemeinsame Schöffengerichte/Jugendschöffengerichte für mehrere AGs gebildet worden.

Diese Maßnahmen hätten sich durchaus bewährt. In einzelnen Fällen habe sich der Gesetzgeber nicht nur auf entsprechende Ermächtigung der Exekutive beschränkt, sondern unmittelbar die gesetzliche Zuständigkeitskonzentration herbeigeführt.⁴⁸⁾

Schließlich wird auf die Konzentration in anderen Bundesländern hingewiesen, bei denen ebenfalls der Wunsch nach Spezialisierung vorherrschte. Es sei nicht beabsichtigt, kleinere Amtsgerichte durch Verringerung ihrer Zuständigkeiten auszuhöhlen und dadurch die spätere Entscheidung des Gesetzgebers über strukturelle Änderungen der Gerichtsorganisation vorwegzunehmen oder zu beeinträchtigen. Das Fazit der Stellungnahme lautet:

Das Inkrafttreten der Verordnung, wie vorgesehen, wird erstrebt.

Dieser Antrag des Justizministeriums wird im Plenum des Landtags behandelt, der Justizminister ergreift selbst das Wort und legt sachliche Gründe dar. Der Minister tritt der Überweisung an den Ständigen Ausschuss nicht entgegen, er kündigt an, er wolle im Ausschuss mitberaten und notfalls für Korrekturen eintreten, wo diese notwendig werden sollten.

Es erfolgte die Überweisung an den Ständigen Ausschuss des Landtags.

48) So z. B. für Steuerstrafsachen beim AG am Sitz des LG (§ 462 Abs. 1 LandesAbGO) und für Bußgeldverfahren (§ 68 Abs. 1 OWiG).

Durch den in der Verordnung festgesetzten Zeitpunkt tritt die Verordnung am 1. Juni 1969 in Kraft.

Phase 5:

Am 9. Juli 1969 tritt der Ständige Ausschuß zu einer Sitzung zusammen, bei der die Verordnung erörtert wird.

Der Ausschuß stellt den Antrag an das Plenum:

1. zu prüfen, ob seit Inkrafttreten bereits Unzuträglichkeiten entstanden sind,
2. bis 31.12.1969 zu berichten.

Ferner wird beantragt, den Antrag der Abgeordneten vom 3.2.1969 für erledigt zu erklären.

Der Antrag wird im Plenum angenommen.

Dabei mußte das Justizministerium wieder in der Sache tätig werden.

Am 23. September 1969 wurden die Landgerichtspräsidenten beauftragt, entsprechend dem Antrag des Ständigen Ausschusses über bisher aufgetretene Unzulänglichkeiten in der Durchführung der Verordnung zu berichten.

Die Präsidenten legen daraufhin nach Anhörung der Vorstände der Amtsgerichte ihre Berichte vor. Daraus geht hervor, daß sich die Verordnung im großen und ganzen bewährt habe. Folgende Änderungsvorschläge werden in den Berichten gemacht:

- Das Amtsgericht Karlsruhe regt an, die Konzentration auch auf das Vereins- und Güterrechtsregister auszudehnen, damit Einheitlichkeit des Registerwesens gewährleistet werde. Aus entsprechenden Anfragen seitens der Bevölkerung lasse sich entnehmen, daß das rechts-suchende Publikum die Registerkonzentration in diesem umfassenden Sinne verstehe.
- Das Landgericht Ellwangen äußert im Einvernehmen mit dem Landrat und den Landtagsabgeordneten den Wunsch, das konzentrierte Register auf das Amtsgericht Aalen zu übertragen (Vermerk des Ministers auf dem Bericht: Ja!).
- Das Amtsgericht Balingen berichtet, die Übertragung des Registers auf das vom Geschäftsanfall her unbedeutendere Amtsgericht Hechingen sei bei den Firmen und der Bevölkerung auf Ablehnung und Kritik gestoßen; es wird daher um Übertragung des Registers auf das Amtsgericht Balingen gebeten (Vermerk des Ministers: Ja!).

Der Referent stellte die Änderungsvorschläge zusammen und legte eine Änderungsverordnung vor. Damit ging das Justizministerium über die reine Berichterstattung gemäß dem Auftrag des Landtags hinaus und legte mit dem Bericht sogleich die justizförmliche Änderung vor.

Das Justizministerium legte am 1.3.1970 den Bericht gemäß dem Beschluß des Landtags vom 10.10.69 mit der Änderungsverordnung vor. Am selben Tage trat die Änderungsverordnung noch in Kraft.

Die Gerichtspräsidenten wurden benachrichtigt. Der Bericht des Justizministeriums an das Staatsministerium wurde von diesem an die Landesregierung übersandt.

Das Staatsministerium erstattete schließlich dem Landtag Bericht, der Landtag nahm Kenntnis von der Korrektur.⁴⁹⁾

Es wurden noch Schreiben von Abgeordneten mit Einzelanfragen beantwortet. Damit ist die Akte abgeschlossen.

Es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit der Änderung der Verordnung, sobald neue Berichte über Mängel ihrer praktischen Handhabung bekanntwerden.

b) Weitere Beispiele für Organisationsprozesse
im Bereich der Justizverwaltung des Landes

- aa) Die Bildung von Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften zur Konzentration der Strafverfolgung von Wirtschaftsstraftaten.⁵⁰⁾

Es hatte sich in den Jahren des wirtschaftlichen Wohlergehens eine Gruppe weit verzweigter und raffiniert begangener Delikte im Zusammenhang

49) In der öffentlichen Meinung allerdings spiegelte sich die Bereitschaft des Justizministeriums zur Korrektur mißverständlich wider: Die "Stuttgarter Nachrichten" vom 10.1.70 überschrieben ihren Bericht "Justizministerium gibt nach"; in der Stuttgarter Zeitung vom 8.1.70 ist die Schlagzeile "Kommando zurück" über einem Artikel von der Änderungsverordnung zu finden.

50) Vgl. Bericht zum Staatshaushaltsplan 1970, S. 8 ff.

mit der Beteiligung der Täter am Wirtschaftsleben herausgebildet. Diese Straftaten werden ihrer Erscheinungsform nach als Wirtschaftsdelikte bezeichnet, obwohl sie im Strafgesetzbuch nicht nach diesem Gesichtspunkt pönalisiert sind.

Eine Bekämpfung dieser sogenannten "white-collar"-Straftaten wurde oft durch den Mangel an Spezialkenntnissen bzw. an Hilfsmitteln bei den Verfolgungsorganen erschwert. Insbesondere ergab sich eine sachliche Notwendigkeit, die Staatsanwaltschaften mit Kenntnissen in Bilanzbuchprüfung und im Steuerrecht auszustatten.

Vom Land Bayern kam im Jahre 1968 die Anregung, sogenannte Schwerpunktstaatsanwaltschaften in wirtschaftlichen Ballungsgebieten zu schaffen, welche speziell ausgebildete Abteilungen zur Verfolgung der Wirtschaftskriminalität erhalten.

Das Justizministerium von Baden-Württemberg griff den Vorschlag auf und arbeitete gleichzeitig mit Plänen in Bayern und Nordrhein-Westfalen das Projekt "Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten" aus.

Das Landeskriminalamt Stuttgart wurde angewiesen, eine Übersicht über die räumliche Häufung und Verteilung und über die Erscheinungsformen der Wirtschaftsdelikte zu erstellen. Gleichzeitig wurden die Generalstaatsanwaltschaften um eine Stellungnahme zu dem Vorhaben gebeten.

Diese standen zunächst dem Projekt ablehnend gegenüber, da nach ihrer Auffassung wie bisher mit der ad-hoc-Zuweisung umfangreicher Wirtschaftsverfahren an größere Staatsanwaltschaften verfahren werden konnte.⁵¹⁾

51) Entsprechend § 145 StPO.

Die kleineren Staatsanwaltschaften begrüßten hingegen den Vorschlag als eine Entlastung von Spezialaufgaben.

Im Februar wurden bei einer Besprechung mit den Generalstaatsanwälten im Justizministerium erste Erfahrungen aus Bayern und Nordrhein-Westfalen diskutiert. Durch die Schaffung Ständiger Stellen für Buchsachverständige und Steuerexperten bei den Staatsanwaltschaften konnte in den betreffenden Bundesländern eine effektivere Strafverfolgung erzielt werden. Die Generalstaatsanwälte stimmten nunmehr dem Vorhaben zu.

Im April 1969 wurde von der federführenden Abteilung IV im Benehmen mit dem Minister und dem MD angeordnet, daß bei den Staatsanwaltschaften Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Mannheim Schwerpunktabteilungen gebildet werden sollten.

An den Landtag wurde der Antrag gestellt, Stellen für Buchprüfer bei diesen Spezialabteilungen zu bewilligen, beim Finanzministerium wurden die Mittel für die räumlichen und personellen Voraussetzungen beantragt.

Innerhalb der eigenen Zuständigkeit des Justizministeriums für die Juristenausbildung wurde die Konsequenz gezogen, bei der künftigen Aus- und Weiterbildung des Justizpersonals und der Referendare die Grundzüge des Steuerrechts, der Betriebswirtschaftslehre und des Sozialrechts hinreichend zu berücksichtigen. Die Abteilung PA (Landesjustizprüfungsamt) wurde entsprechend angewiesen.

Mit Verfügung vom 19.3.1970 wurde die Konzentration der Wirtschaftsstrafabteilungen rechtswirksam.

Die Generalstaatsanwaltschaften wurden angewiesen, in engem Kontakt mit den Stellen der Kriminalpolizei über die angefallenen Verfahren und deren Erledigung ständig zu berichten, damit Erfahrungen mit den Schwerpunktstaatsanwaltschaften gewonnen werden können.

Die positive Bilanz dieser Erfahrungen mit einer weitaus wirksameren Bekämpfung der Wirtschaftsdelikte ist seither nicht zu übersehen.

bb) Auflösung der Außenstelle des Landesamts für
Wiedergutmachung in Karlsruhe

Die seither als Außenbehörde des Ministeriums in Karlsruhe geführte Außenstelle für Wiedergutmachung wurde im Jahre 1970 aufgelöst.

Die Gründe für diesen organisatorischen Schritt waren ausschließlich in der Schrumpfung der Wiedergutmachungsfälle im Badischen Rechtsgebiet zu suchen.

Eine rückläufige Entwicklung in der Aufgabenstellung führte daher zu einer negativen Organisationsentscheidung der zuständigen Abteilung II.

Seit 1.1.1970 gibt es nur noch eine zentrale Landesbehörde für die Abwicklung der Entschädigungsfälle, das Landesamt für Wiedergutmachung in Stuttgart.

cc) Fallstudie 2: Abschaffung der kleinen
Amtsgerichte

Eine der wichtigsten und für den einzelnen Bürger besonders einschneidenden Organisationsreformen in der Baden-Württembergischen Justiz der letzten Jahre war die Aufhebung der kleinen Amtsgerichte und die damit einhergehende Neuordnung der Amtsgerichtsbezirke.

Die fortschreitende Mobilität der Bevölkerung und der Zwang zur Spezialisierung und Rationalisierung der Gerichtstätigkeit haben die Notwendigkeit größerer Gerichte und Gerichtsbezirke erforderlich gemacht.

Vom Bundesjustizminister war eine Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerecht eingesetzt worden. Deren Vorschläge sahen die Aufhebung der sogenannten Ein-Mann-Amtsgerichte vor. Die Mindestzahl der Gerichtseingesessenen sollte 40.000 bis 60.000 Einwohner betragen.

Im Lande Baden-Württemberg waren 34 Ein-Mann-Gerichte betroffen.

In Verfolg dieser Kommissionsempfehlung wurde der Organisationsprozeß zur Neubildung der Gerichtsbezirke in Baden-Württemberg in Gang gesetzt.

Im folgenden soll - zusammengefaßt - dieser Prozeß wiedergegeben werden:

Phase 1:

Während der Landesregierung der großen Koalition konnte Justizminister Dr. Schieler im wesentlichen sein Konzept einer Reform der Amtsgerichtsbezirke durchsetzen. Sein Modell, welches den Vorstellungen der Landes-SPD entsprach, ging davon

aus, daß die neuen Amtsgerichte in erster Linie nach den Gesichtspunkten größerer Leistungsfähigkeit und Spezialisierung gebildet werden sollten. Das Prinzip der Einräumigkeit von Amtsgerichtsbezirken und Landkreisen sollte zugunsten der Erreichbarkeit der Gerichte durch den Bürger und der Leistungsfähigkeit größerer Gerichtseinheiten durchbrochen werden, wo dies notwendig erschien. Schielers Gesetzentwurf sah die Aufhebung von 23 kleineren Amtsgerichten vor.

Die Koalition von CDU und SPD einigte sich mit einigen Abänderungen auf Schielers Konzept. Die parlamentarische Hürde konnte der Entwurf kurz vor den Landtagswahlen vom April 1972 gleichwohl nicht mehr nehmen. Hierzu hatte eine reine Zufälligkeit geführt. 8 Abgeordnete aus den beiden Koalitionsfraktionen hatten die entscheidende Schlußabstimmung versäumt, so daß die Gegner der Reform Schielers den Gesetzentwurf niederstimmen konnten. Offenbar hatte zu der mangelhaften Präsenz im Plenum bei vielen Abgeordneten der Koalition die Überzeugung geführt, der Entwurf sei ohnehin im Parlament nicht mehr gefährdet.

Phase 2:

Schielers Nachfolger Traugott Bender konnte nach seinem Amtsantritt der nur aus CDU-Ministern bestehenden Landesregierung den Alternativplan seiner Fraktion vorlegen. Dieser Plan orientierte sich an der Einräumigkeit von Gerichts- und Verwaltungsbezirken. Soweit in einem nach der Verwaltungsreform neu zu schaffenden Landkreis ein Amtsgericht keine volle Auslastung einer Richterkraft mehr gewährleistete, sollte dieses Gericht aufgehoben und seine Aufgaben von einem anderen leistungsfähigen Amtsgericht des Kreises übernommen werden.

Das Prinzip der Leistungsfähigkeit und der Spezialisierung war somit dem der Einräumigkeit geopfert worden.

Nach Benders Entwurf sollten lediglich 11 kleine Amtsgerichte aufgelöst werden.

Nach Einholung von Stellungnahmen der Gerichtsvorstände wurde am 17.10.1972 der Gesetzentwurf vom Ministerrat gebilligt. Ein gleichzeitig von der SPD-Fraktion eingebrachter Entwurf, der sich im wesentlichen mit dem früheren Koalitionskonzept deckte, wurde abgelehnt.

Der Ministerrat ordnete ein vom Justizministerium durchzuführendes umfangreiches Anhörungsverfahren an.

Phase 3:

In das Anhörungsverfahren wurden vom Ministerium die betroffenen Amtsgerichte, Oberlandesgerichte, Generalstaatsanwaltschaften, kommunale Verbände, die Anwalts- und Notarkammern, der Richterverein, sämtliche berufsständische Vereinigungen der Justiz, die Gewerkschaften und die Industrie- und Handelskammern einbezogen.

Trotz Fristsetzung gingen nur einige Stellungnahmen bis Ende November 1972 ein.

Ein Landkreis und dessen Kreisstadt beteiligten sich auch ohne Aufforderung an der Anhörung; Petitionen von betroffenen Bürgern und Anwälten, die bei Aufhebung ihres Heimatgerichtes ihre Berufsexistenz bedroht sahen, wurden außerhalb des Anhörungsverfahrens an das Ministerium gerichtet.

Die an 519 Stellen gerichteten Anhörungsgesuche wurden von insgesamt 152 der Angeschriebenen beantwortet, was einer Auswertungsquote von 29,28 % entsprach. Hiervon waren 79,6 % zustimmend. Das Schweigen der übrigen Stellen wurde vom Ministerium als zumindest "ohne ernsthafte Bedenken" eingestuft. Die ablehnenden Stimmen kamen überwiegend von den Kommunen, welche bei Wegfall ihrer Amtsgerichte einen Zentralitätsverlust befürchteten.

Die Gerichtsvorstände und die Wirtschaft befürworteten den Entwurf.

Phase 4:

Am 6.12.1972 wurde der Gesetzentwurf ohne Abänderungen im Landtag eingebracht. Nach der ersten Lesung im Januar 1973 wurde er an den Ständigen Ausschuß und an den Ausschuß für Verwaltungsreform überwiesen.

Diese Anpassung und im Rahmen des Anhörungsverfahrens nachträglich noch eingegangene Stellungnahmen führten zu einigen wenigen Änderungen bezüglich künftiger Eingemeindungen.⁵²⁾

Dem Wunsche einer Gemeinde nach Umlegung in einen anderen Gerichtsbezirk wurde stattgegeben, da sachlich keine Bedenken entgegenstanden. Strukturell entscheidende Veränderungen erfuhr der Gesetzentwurf jedoch nicht.

52) Bei der Anpassung an die Verwaltungsreformarbeiten stellte sich z. B. heraus, daß die Justizpläne irrtümlich eine Gemeinde bereits für eingemeindet angesehen hatten.

Die entsprechenden Gesetzesvorlagen anderer Bundesländer wurden in diesem Stadium der Anpassung an die Verwaltungsreform zum Vergleich mit dortigen Erfahrungen bezüglich der Überschneidungen der Verwaltungs- und Gerichtsreform beigezogen.

Über einzelne Probleme, z. B. bei der Zielplanung im Stadtumlandgebiet von Mannheim, wurde bei einer Besprechung zwischen den Referenten des Justizministeriums und des Innenministeriums Einvernehmen in den Planungen erzielt.

Phase 5:

Im April 1973 wurde der Gesetzentwurf mit den vorbezeichneten Änderungen vom Ständigen Ausschuß an den Unterausschuß "Recht" überwiesen. Dieser Ausschuß sollte die Gerichtsreform in ihren Einzelheiten im Hinblick auf die Verwaltungsreform überprüfen.

Vor allem schnitten sich noch 4 Problemfälle der Gerichtsreform mit den Zielen der Verwaltungsreform.

Inzwischen hatte sich eine Aktionsgemeinschaft aus Städten gebildet, die von Amtsgerichts-Auflösungen betroffen waren. Interventionen von Bürgermeister und Abgeordneten, Eingaben von Gerichtsvorständen der betroffenen Amtsgerichte, Rechtsanwälten und Bürgern wurden an das Ministerium gerichtet. Die hauptsächliche Begründung war die des drohenden Zentralitätsverlusts für die Städte.

In einem Fall wurde auf Antrag von CDU-Abgeordneten und eines CDU-Arbeitskreises einer von der Aufhebung ihres Landkreises betroffenen

Stadt ein Ausgleich durch Zuweisung einer Anzahl von Gemeinden zu ihrem Amtsgerichtsbezirk zuerkannt.⁵³⁾

Die im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform stehenden vorbezeichneten Änderungen wurden im Mai 1973 vom Unterausschuß "Recht" dem Ständigen Ausschuß und von diesem dem Ausschuß für die Verwaltungsreform zur Annahme empfohlen.

Weitergehende Änderungsvorschläge des Verwaltungsreformausschusses wurden in 2. und 3. Lesung vom Landtag abgelehnt.

Das Regierungskonzept von der Einräumigkeit war somit im wesentlichen gewahrt geblieben.

c) Organisationsprozesse auf Bundesebene

Das Justizministerium von Baden-Württemberg ist an Willensbildungs-Prozessen, die auf Bundesebene verlaufen, zweifach beteiligt:

- Im Rechtsausschuß des Bundesrats ist das Ministerium bei dem Zustandekommen von Bundesrecht beteiligt (hierzu noch im einzelnen unten),
- darüber hinaus haben die Länderjustizverwaltungen regelmäßigen Kontakt auf der Justiz-

53) Die sogenannten Fildergemeinden südlich von Stuttgart wurden aus dem Amtsgerichtsbezirk Stuttgart herausgenommen und dem Amtsgericht Nürtingen zugeschlagen. Die politische Entscheidung, Nürtingen einen Ausgleich für den Verlust des Kreissitzes zuzubilligen, wurde von 2 sachlichen Argumenten untermauert:

- a) das neu erbaute Amtsgerichtsgebäude in Nürtingen wäre ohne Vergrößerung des Gerichtsbezirkes nicht ausgelastet gewesen,
- b) die besseren Verkehrsverbindungen und die größere Anzahl von Pendlern im Vergleich mit dem konkurrierenden Esslingen.

ministerkonferenz, die aus einer gegenseitigen freiwilligen Konsultationsrunde zu einer festen Einrichtung der Justizministerien der Bundesländer wurde. Auf diesen Konferenzen und in ihren Ausschüssen wurden gemeinsame Pläne zur Modernisierung der Justizverwaltung erarbeitet. Es findet außerdem ein gegenseitiger Erfahrungsaustausch über die Ziele der Justizpolitik der einzelnen Bundesländer statt.

Folgende 2 Beispiele, bei denen die Länder über die Justizministerkonferenz für die Rationalisierung ihrer einzelnen Verwaltungen und für einen übergeordneten Bereich gemeinsamer Justizforschung zusammengearbeitet haben, sollen das Zusammenwirken bei Organisationsakten auf Bundesebene veranschaulichen:

Fallstudie 3: EDV in der Justizverwaltung
-Automation im Mahnverfahren-

Bereits im Jahre 1969 hatte die Justizministerkonferenz eine Bund/Länder-Kommission für Datenverarbeitung im Justizbereich eingesetzt. Diese bildete einzelne Sachkommissionen bei den Länderjustizministerien.⁵⁴⁾

Beim Justizministerium in Stuttgart wurde die Kommission EDV im gerichtlichen Mahnverfahren gebildet (federführend waren die Abteilungen I und III).

54) Z. B. in Bayern: EDV im Grundbuchwesen
in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen:
EDV im Kosten- und Kassenwesen
in Berlin und beim Bund: Juristische Informationssysteme.

Es war vereinbart, daß die Träger dieser Sachkommissionen, die jeweiligen Länder bzw. der Bund, zunächst selbst für die Mehrkosten aufkommen, die durch die Arbeit der Kommissionen entstehen. Hierbei wurde davon ausgegangen, daß die jeweils anderen Bundesländer gleichmäßig von den erarbeiteten Automatisierungsergebnissen profitieren würden.

Es wurden Soll-Konzepte für die Aufgabenstellung und die erwarteten Ergebnisse erarbeitet. Die Stuttgarter Kommission errechnete, daß die Einführung der EDV im gerichtlichen Mahnverfahren bei den Amtsgerichten etwa 50 % Kosten- und Personaleinsparung erbringen würde.

Im Oktober 1973 faßte die Kommission für Datenverarbeitung den Beschluß über einen Terminplan, wonach für die Stuttgarter Kommission folgendes festgelegt wurde:

- Die Sachkommission "Mahnverfahren" in Stuttgart wird personell verstärkt. Das Land Baden-Württemberg soll für die räumlichen und finanziellen Voraussetzungen sorgen;
- in EDV ausgebildete Bedienstete aus anderen Ländern werden für die Kommission "Mahnverfahren" abgeordnet. Hierbei sind Zuständigkeitsfragen für die Ab- und Zuordnung und besoldungsrechtliche Vorfragen zu klären;⁵⁵⁾

55) Das Land Baden-Württemberg zahlt diesen zugeordneten Bediensteten als Anreiz für deren Abordnung eine Ministerialzulage.

- die Kommission soll in größeren Räumlichkeiten mit den Programmierarbeiten beginnen;
- die für die Zivilprozeßordnung zuständigen Referenten der einzelnen Länder sollen notwendige Rechtsänderungen der technischen Umstellung bei der ZPO-Novellierung berücksichtigen (z. B. Wegfall des Unterschriftserfordernisses unter Zahlungsbefehl und Vollstreckungsbefehl und Wegfall der Sachaktenführung).

Das Ministerium berechnete den Stellenbedarf für die vergrößerte Kommission und beantragte die Mittel beim Finanzministerium.

Die grundsätzliche Entscheidung, das Mahnverfahren -zunächst an den größeren Amtsgerichten- auf EDV umzustellen, ist vom Minister getroffen und der Beschluß hierüber vom Ministerrat in Aussicht gestellt worden.

Die Kommission Mahnverfahren wird demnächst ihre Programme vorlegen, die dann technisch erprobt werden. Nach Einführung der von den anderen Bundesländern erarbeiteten Programme wird die Justizverwaltung einer Rationalisierung bisher noch nicht gekannten Ausmaßes entgegengehen.

Als Beispiel für ein gemeinsames Forschungsprojekt der Länder in der Justizpolitik, welches einen Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Bundesländer (Justizministerkonferenz) hervorrief und vom Baden-Württembergischen Justizministerium vorbereitet wurde, soll folgende Fallstudie aufgeführt werden:

Fallstudie 4: Kriminologische Zentralfor- schungsstelle

Von der Spitze des Justizministeriums Baden-Württemberg kam die Anregung zu einer besseren Koordinierung der kriminologischen Forschung in der Bundesrepublik. Justizminister Dr. Schieler beschloß im Einvernehmen mit dem MD und dem Abteilungsleiter der Abteilung IV entsprechende Pläne vorzubereiten und der Justizministerkonferenz (JuMiKo) vorzulegen.

Mit einer zentralen Forschungsstelle aller Landesjustizverwaltungen⁵⁶⁾ sollte erreicht werden, daß die Justiz nicht nur Impulse für die Forschung gibt, sondern sich selbst initiativ an praxisbezogener kriminologischer Forschung beteiligt und Verbrechensursachen durch Grundlagenforschung aufgeklärt werden.

Ein Satzungsentwurf für eine vereinsrechtliche Form der zentralen Institution wurde von einem Referenten der Strafrechtsabteilung entworfen. Bei vereinsrechtlichen Einzelfragen wurde die Zivilrechtsabteilung hinzugezogen.

Es war außerdem in Abstimmung mit Abteilung V die verfassungsrechtliche Frage zu klären, inwiefern der Bund zulässigerweise nach Art. 91 b GG zu beteiligen war.

56) Ähnlich dem Modell der Zentralen Erfassungsstelle für Gewaltverbrechen an der Zonen-grenze in Salzgitter.

Die Zusammenarbeit im Ministerium bei Klärung dieser Fragen erfolgte zwischen den einzelnen Referenten (schriftliche Vorgänge).

Da die geplante Zentralstelle die Wissenschaft und Forschung betraf, war das Kultusministerium Baden-Württemberg zu beteiligen. Es wurde zu einer Anhörung der Universitäten und zur Stellungnahme aufgefordert. Die Stellungnahme kam zu dem Ergebnis, daß der Weg einer vereinsrechtlichen Konstituierung der Forschungsstelle durch die Landesjustizministerien beschritten werden und die Forschung nicht dem Bundeskriminalamt übertragen werden sollte.

Das Justizministerium beauftragte daraufhin eine Kommission aus Fachleuten, Vorschläge zur Einrichtung zu machen.

Der Hamburger Justizsenator legte ein Arbeitspapier über die Organisation und die Aufgabenbereiche der Zentralen Stelle vor. Hierzu nahmen die Länder Stellung.

Die JuMiKo vereinbarte sodann nach Vorlage der Stellungnahmen die Federführung durch das Justizministerium Nordrhein-Westfalen.

Dieses legte eine Vereinsatzung, eine Vereinbarung der Länder mit dem Bund und einen Finanzbedarfsplan vor.

Nach Abstimmung in den einzelnen Länderparlamenten wird die Zentralstelle in Wiesbaden errichtet.

B) Administrationsprozesse

a) Im Bereich der Justizverwaltung

Fallstudie 5: Ordnungswidrigkeiten-Recht; Angleichung an das Landesrecht

Durch das Ordnungswidrigkeiten-Gesetz des Bundes vom Mai 1968 wurde der Impuls zur Anpassung des Nebenstrafrechts der Länder an das bundesrechtlich neu geregelte Ordnungswidrigkeitenrecht gegeben.

Gesetzliche Grundlage für die Anpassung war Art. 74 Abs. 1 GG; nach dieser Vorschrift verbleibt Raum für eine landesrechtliche Regelung, soweit der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz nicht ausfüllt.

Landesrechtliche Strafnormen sind vielfach in land- und forstwirtschaftlichen, bau-, polizei-, presserechtlichen und verwaltungsrechtlichen Vorschriften enthalten.

Zunächst erfolgte die Sammlung aller betroffenen landesrechtlichen Strafgesetze nach Sachgebieten. Sodann wurde nach Querschnittsgesichtspunkten gesichtet, wo z. B. Übertretungen vorlagen, wo die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte vorgesehen war usw.

Für diese Sammlung wurde dem betreffenden Referenten eine Hilfskraft (Notariatskandidat) zugewiesen. Das hierbei zusammengetragene Material kann bei weiteren Reformen des Strafrechts Verwendung finden.

Eine Liste mit Seiten- und Paragraphenbezeichnung wurde dem vom statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Computer zur Ermittlung der Überkreuzungspunkte einprogrammiert. Auf diese Weise konnte die Vereinheitlichung der Anpassung zeitsparend und zuverlässig erfolgen.

Für die einzelnen Änderungen wurde die Stellungnahme der einzelnen Ressorts, in deren Sachgebiet die betreffende Änderung fiel, eingeholt.⁵⁷⁾

Im Juni 1969 konnte der Referentenentwurf vorgelegt werden. Er setzte sich wie folgt zusammen:

- Allgemeine Vorschriften (Generalklausel der Freiheitsstrafenumstellung)
- Einzelne Vorschriften zu den ändernden Gesetzen auf den Gebieten:

Staats- und Verwaltungsrecht

Strafrecht

Wirtschaftsrecht

- Außerkrafttreten der bisherigen Bestimmungen
- Schlußbestimmungen.

Der Referentenentwurf ging im August 1969 an die einzelnen Ressorts zur Stellungnahme; außerdem wurde er den beteiligten bzw. interessierten Verbänden (Landkreistag, Gemeindetag, Wirtschaftsverbände) zur Stellungnahme zugeleitet. Bis Jahres-

57) Z. B. des Wirtschaftsministeriums für Bergesetze, des Landwirtschaftsministeriums für Forst- und Fischereivorschriften, des Innenministeriums für Verwaltungsrecht.

ende 1969 gingen Stellungnahmen der Verbände ein. Über einzelne Streitpunkte wurde noch Einigung (teilweise durch telefonische Absprache) erzielt. Bereits im Dezember 1969 wurde der abschließende Entwurf des Justizministeriums mit Begründung dem Kabinett zugeleitet.

Die Beratung im Kabinett geriet zu einer Diskussion über die "kleine landesrechtliche Strafrechtsreform". Es zeigte sich an der Änderung einzelner Strafvorschriften, daß ein eigener Spielraum zur Entscheidung nach politischen bzw. moralischen Gesichtspunkten vorhanden war. So z. B. bei einzelnen polizeirechtlichen Vorschriften.⁵⁸⁾

Bei der Entscheidung über die Änderung dieser zwar untergeordneten, politisch aber umstrittenen oder moralisch belasteten Tatbestände handelte der Referent in eigener Initiative, ein bundesrechtlicher Zwang lag nicht vor. Ebenso wurden vom Referenten sachliche Ergänzungen in den Entwurf gebracht, die nach der bestehenden Rechtslage notwendig geworden waren, oder bei Verabschiedung einer Rechtsvorschrift übersehen worden waren.⁵⁹⁾

58) Da nach der Rechtssprechung des Reichsgerichts im StGB die Sittlichkeitsdelikte nicht abschließend geregelt sind und eine Regelung untergeordneter Tatbestände durch den Landesgesetzgeber möglich ist, mußte der Referententwurf neben der systematischen Anpassung vereinzelt sachliche Reformvorschläge machen, so wurden z. B. im Polizeigesetz die Tatbestände der Gaukelei und des Konkubinats gestrichen.

59) So führte der Referent z. B. im Landespresse-Gesetz die Entschädigung für Pflichtexemplare ein. Ein weiteres Beispiel für seine eigene Initiative war die Vereinheitlichung des Forstrechts im Lande Baden-Württ. im Bereich der strafrechtlichen Normen, wie etwa die Festsetzung gleicher Freiheitsstrafen im württembergischen, badischen und preussischen Forstgesetz.

Auf diese Weise wurde im Rahmen eines Administrationsprozesses die politische Entscheidung des Referenten zu einzelnen Punkten herausgefordert. Durch seine Entscheidung wurde zugleich die parlamentarische Entscheidung in die vorbestimmte Richtung gewiesen.

Insoweit das Kabinett die politische Entscheidung des Referenten zu beraten und neu zu treffen hatte, wurde die Diskussion in der Presse und in der Öffentlichkeit entfacht. Sie führte jedoch nicht zur Änderung der vom Referenten vorgenommenen "Kleinen landesrechtlichen Strafrechtsreform".

Die Beschlußfassung durch das Kabinett und die Einbringung in den Landtag fand im Februar 1970 statt. Nach der 1. Lesung, der Verweisung an den Ständigen Ausschuß und von diesem an den Unterausschuß für Recht und Rechtswesen sowie nach den folgenden Lesungen wurde das Anpassungsgesetz Ende März 1970 verabschiedet.

Das Gesetz benötigte somit ein Jahr bis zu seiner rechtsförmlichen Fertigstellung.

b) Administrationsprozesse bei der Mitwirkung im Bundesrat

Soweit Bundesrecht neu zu schaffen oder zu reformieren ist, werden die Landesjustizministerien nach Artt. 50, 51 GG an den Willensbildungsprozessen des Bundesrats beteiligt.

Im Stadium der Beratungen des Bundesrats hat der zu beratende Gesetzentwurf bereits das förmliche Gesetzgebungsverfahren erreicht. Im Vorfeld der Gesetzgebung werden die Referenten der Landesjustizministerien nur im Rahmen der fachlichen Anhörungsverfahren beim **BJM** beteiligt.

Die Beteiligung des Ministeriums am Gesetzgebungsverfahren des Bundes vollzieht sich nicht in Organisationsprozessen, da die hierbei von den Landesjustizministerien zu organisierende Materie der Gesetzgebung der Länder vorbehalten ist. Die Beteiligung bei der Bundesgesetzgebung erfolgt stets im Rahmen des bereits vorgezeichneten Gesetzgebungsverfahrens und ist damit ein administrativer Vorgang.

Die Beteiligung im Bundesrat und seinem Rechtsausschuß beim Gesetzgebungsverfahren des Bundes ist allgemein folgender:

Zuständig für die Wahrnehmung der Vertretungsrechte beim Bundesrat ist, was bereits oben bei der Beschreibung der Abteilungskompetenzen ausgeführt wurde, die Abteilung V. Deren Abteilungsleiter ist der umfassende Sachbearbeiter für Bundesrats-Angelegenheiten, d. h. für die Beteiligung des Landes am Zustandekommen bzw. der Novellierung von Bundesrecht.

Er vertritt das Land im Rechtsausschuß und in den Unterausschüssen, sofern von der Sache her nicht dort der zuständige Referent der Abteilung V als Vertreter fungieren kann.

Sofern zivil- oder strafrechtliche Fragen im Bundesrat anstehen, bleibt dennoch die Öffentlich-Rechtliche Abteilung V bei der Vertretung in Bonn zuständig. Die Fachreferenten werden jedoch aus den betreffenden Abteilungen zugezogen.

Der Gang des Beteiligungsverfahrens beim Bundesrat ist im einzelnen folgender:

Eine Bundesrats-Drucksache mit der Tagesordnung und Einladung zur anstehenden Sitzung des Bundesrats wird dem Ministerium zugestellt. Die Abtei-

lung V prüft, für welche Punkte der Tagesordnung das Land Baden-Württemberg federführend ist (was aufgrund früherer Beschlüsse des Bundesrats oder seiner Ausschüsse entschieden wurde).⁶⁰⁾

Außerdem wird vom Abteilungsleiter der Abteilung V ermittelt, wer im Bundesrat die Berichterstattung hat und welcher Referent im Ministerium sachlich für den Tagesordnungspunkt zuständig ist.

Zur Vorbereitung der Bundesrats-Sitzung wurden von Abteilung V bei den Sachabteilungen Kurzvermerke zur Klärung von Einzelfragen angefordert.

Der Abteilungsleiter oder einer seiner Referenten entwirft sodann den dem Bundesrat bzw. dem Rechtsausschuß zu erstattenden Bericht, wobei nach Rücksprache mit der betreffenden Fachabteilung Anträge und Änderungsvorschläge formuliert werden.

Die Abteilung V nimmt dann den Termin beim Rechtsausschuß in Bonn wahr, meist durch ihren Abteilungsleiter. In speziellen Fällen reist ein Referent einer anderen Fachabteilung mit ihm zur Berichterstattung.

Nach der Sitzung des Rechtsausschusses berichtet der Terminsvertreter mündlich oder in einem kurzen schriftlichen Vermerk dem Minister und MD.

Daraufhin folgt zur Vorbereitung der eigentlichen Bundesrats-Sitzung, die in der Regel vom Ministerpräsident selbst wahrgenommen wird, eine Referentenbesprechung aller Ministerien im Staatsministerium.

Dieses Koordinierungsgespräch dient der Vorbereitung der Kabinettsitzung, wo die sachlich abge-

60) Baden-Württemberg ist derzeit z. B. für formelles Verfassungsrecht und Straßenverkehrsrecht zuständig.

klärte Entscheidungsempfehlung des Landes, sozusagen dessen "Marschroute" bei der Abstimmung im Bundesrat, beschlossen wird.

Mit einem Ergebnisprotokoll dieser Kabinettsitzung als Ermächtigungsgrundlage werden die Stimmen des Landes dann einheitlich im Bundesrat abgegeben.

Bei großen Gesetzesvorhaben wird zur Vorbereitung der Rechtsausschuß-Sitzungen vom Vorsitzenden des Rechtsausschusses bzw. in praxi von dem Ausschußsekretär vor Terminbestimmung ein Unterausschuß eingesetzt, dessen Besetzung er ebenfalls festlegt. In dem Unterausschuß ist vom Lande Baden-Württemberg ein Referent der Abteilung V vertreten, der Leiter der Abteilung nur, wenn er den Vorsitz im Unterausschuß hat.

Eine kurze Fallstudie soll die verwaltungsmäßige Beteiligung des Ministeriums an der Gesetzgebung des Bundes zeigen:

Fallstudie 6: Strafrechtsreform

Im Rahmen der seit Jahren in der öffentlichen Diskussion stehenden Strafrechtsreform lag dem Ministerium der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum StGB vom Bundesjustizministerium vor.

Der Entwurf wurde vom Ministerium an die Gerichte, Staatsanwaltschaften und an andere in der Praxis des Strafrechts stehende Stellen sowie an die Wissenschaft und Forschung geleitet.

Die Stellungnahmen dieser Stellen wurden zu einem eigenen Bericht des Justizministeriums zusammengefaßt. Daraufhin erfolgte eine Besprechung der Referenten der Justizministerien aller Bundesländer. Das Ergebnis dieser Referententagung wurde als Bericht dem BJM vorgelegt, dieses überarbeitete hierauf seinen Entwurf unter Berücksichtigung des Berichts der Länderreferenten.

Der neue Entwurf des BJM wurde den anderen Bundesministerien zugeleitet. Diese nahmen unter Hinzuziehung der in ihrem jeweiligen Sachbereich einschlägigen Länderressorts Stellung; danach war der Entwurf kabinetsreif.

Nach der Beratung im Bundeskabinett wurde der Entwurf an den Bundesrat weitergeleitet. Dieser beauftragte seinen Rechtsausschuß mit der Prüfung und Beratung. In diesem Ausschuß sind die Referenten der Landesjustizministerien nochmals mit dem Entwurf befaßt, diesmal im förmlichen Gesetzgebungsverfahren.

c) Verwaltungsprozesse in Einzelsachen

Während bisher Fallstudien über Arbeitsabläufe dargestellt wurden, bei denen Generalsachen geregelt wurden, soll im folgenden die Erledigung von Einzelsachen aufgezeigt werden.

Während Generalsachen durch Verordnung oder Gesetz die Voraussetzung für die Regelung einer Vielzahl von einzelnen Fällen schaffen, werden in Einzelsachen konkrete Verwaltungsfälle bearbeitet, die einen individuellen Lebenssachverhalt betreffen.

Vor allem im Dienstaufsichts- und Gnadenrecht sind Einzelsachen häufig.

Für die eben erwähnten Gebiete ist das Referat IV 6 zuständig. Bei ihm fallen Einzel- und Generalsachen etwa je zur Hälfte an. Durch diese Verbindung ist eine stets praxisbezogene Arbeit gegeben.

Die Kombination von Einzel- und Generalsachen in einem Referat kann als eine Besonderheit eines Landesministerialapparates angesehen werden. In anderen Ministerien, z. B. dem BJM, ist strikte Trennung in verschiedene Referate vorgesehen.

Das Referat hat als Generalsache außerdem noch das Allgemeine Strafrecht zu bearbeiten. Hier hat sich jedoch der Abteilungsleiter generell die Materie vorbehalten und delegiert nur von Fall zu Fall Aufgaben an den Referenten, so daß von der Selbständigkeit und Verantwortlichkeit her gesehen die Aufgabentendenz des Referats in Richtung Einzelsachen geht.

aa) Fallstudie 7: Dienstaufsicht über Staatsanwaltschaften

Die Dienstaufsicht über die Gerichte übt Abteilung I, diejenige über die Staatsanwaltschaften übt Abteilung IV aus.

Die Dienstaufsicht im weiteren Sinn besteht in der Weisungsbefugnis aufgrund prozessualer Vorschriften, des Gerichtsverfassungsgesetzes oder des allgemeinen Dienstaufsichtsrechts.

Dienstaufsicht im engeren Sinn ist die persönliche Dienstaufsicht über den einzelnen Beamten.

Im folgenden soll die allgemeine Handhabung der Dienstaufsicht im weiteren Sinn über die Staatsanwaltschaften gezeigt werden.

Zur Ausübung des Weisungsrechts besteht für die Staatsanwaltschaften eine Berichtspflicht. Hierbei sind zwei Tatbestände zu unterscheiden:

aaa) Fälle größerer Bedeutung

bbb) Verzögerliche Sachen, die länger als ein Jahr anhängig sind.

In beiden Fallgruppen ist die Berichtspflicht gegeben, da eine Weisungsmöglichkeit des Ministers aufgrund seiner parlamentarischen Verantwortlichkeit gegeben sein kann.

Zu aaa)

Die Staatsanwaltschaften haben in Ausübung ihres eigenen Ermessens zu entscheiden, welche Fälle vom Umfang, von der besonderen oder zu erwartenden Resonanz in der Öffentlichkeit oder von der politischen Brisanz her größere Bedeutung haben. Selbstverständlich kann auch das Ministerium diese Entscheidung treffen und von sich aus einen Bericht anfordern.

Zu bbb)

Länger als ein Jahr anhängige Ermittlungssachen sind dem Justizministerium zu berichten. Unter Umständen ist eine personelle Verstärkung des ermittelnden Referats oder sind andere organisatorische Maßnahmen zu verfügen (im Benehmen mit Abteilung I). Möglicherweise stellt sich auch

heraus, daß das Verfahren nicht genügend gefördert wurde. In diesem Falle ist die persönliche Dienstaufsicht des Ministeriums angesprochen.

Sofern sich erweist, daß der Grund der Verzögerung bei den polizeilichen Hilfskräften der Ermittlungsbehörden liegt, so gibt das Justizministerium die Sache mit einem Bericht an das zuständige Innenministerium weiter.

Die Berichtspflicht nach bbb) dürfte in den meisten Fällen der Beschleunigung der Ermittlungsverfahren dienlich sein.

Die Initiative zu Berichten geht meist von den Staatsanwaltschaften selbst aus. Es können aber auch Berichte des Betroffenen, des Petitionsausschusses, eines Abgeordneten, der sich die Sache zu eigen macht oder eine Pressemitteilung zu Aufsicht und Weisung durch das Ministerium führen.

Das Weisungsrecht als Eingriff in das Ermittlungsverfahren ist jedoch begrenzt:

- Aufgrund des Gerichtsverfassungsgesetzes ist das Weisungsrecht dann auszuüben, wenn das juristisch gegebene Ermessen politisch brisant werden könnte (z. B. Zuständigkeitsregelung, Bestimmung eines Verhandlungssaals in einem Prozeß wegen politischer Straftaten).
- Leitungsbefugnis in Fällen des Ermessens (z. B. bei Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit nach § 153 StPO) steht dem Ministerium mit Rücksicht auf die parlamentarische

Verantwortlichkeit des Ministers bei Ermittlungsverfahren mit besonderer Öffentlichkeitswirkung (publizistische Fälle) zu, wobei nur rechtsgebundenes Ermessen in Frage kommt. Der Minister kann nicht politisches Ermessen anstelle rechtsförmigen Ermessens und Entscheidens, welches ausschließlich durch die StPO vorgegeben ist, setzen.

Soweit es in einem Fall jedoch auf die tatsächliche Beurteilung durch die Staatsanwaltschaft ankommt,⁶¹⁾ kann das Ministerium nicht das Ermessen ersetzen. Hier beschränkt sich die Dienstaufsicht darauf, ob die Entscheidung der Staatsanwaltschaft in rechtlicher Hinsicht vertretbar ist.

In etwa 80 % der Fälle wird die Dienstaufsicht vom zuständigen Referenten selbst gehandhabt und erledigt.

Ca. 20 % der Einzelsachen werden vom Minister selbst entschieden. Er gibt in Ausfüllung seines politischen Entscheidungsrahmens die Weisung an die Behörde, wobei die rechtlich mögliche und rechtsförmlich zu treffende Entscheidung ihm bereits vom Referenten vorgezeichnet wird.

Voraussetzung ist, daß sich der Minister kraft seines Devolutionsrechts entweder die Sache vorlegen läßt oder der Referent von sich aus (bzw. auf Weisung des Abteilungsleiters) dem Minister

61) z. B. bei § 170 Abs. 2 StPO:

Wenn die bisherigen Ermittlungen von der Sache her oder der Schuld her keinen genügenden Anlaß zur Erhebung der öffentlichen Anklage bieten.

vorlegt. In jedem Falle der Ministerentscheidung muß aber die über die juristische hinausreichende politische Entscheidung erforderlich sein.

bb) Fallstudie 8: Dienstaufsicht über Richter
und Staatsanwalt in einem
Strafverfahren

Ein Petent wendet sich in seiner Straßenverkehrssache an den Minister. Ihm wurde die Fahrerlaubnis vorläufig entzogen. Er möchte eine schnelle Entscheidung zu seinen Gunsten herbeiführen und weist darauf hin, daß nach den polizeilichen Ermittlungen Aussage gegen Aussage stehe und somit nach seiner Auffassung die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellen müsse, und ihm der Führerschein wieder auszuhändigen sei.

Der Petent erhebt außerdem Vorwürfe gegen den mit der Sache befaßten Richter.⁶²⁾

Das Ministerium weist die Beschwerde weiter an den Landgerichtspräsidenten und den Behördenleiter der Staatsanwaltschaft. Diese weisen den Richter bzw. den ermittelnden Staatsanwalt an, die Akten mit einem Bericht vorzulegen.

Der Petent wendet sich außerdem noch an den Petitionsausschuß des Landtags.

62) Der Beschluß der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis ergeht nach § 111 a StPO durch den Amtsrichter.

In diesem Stadium der Ermittlungen hat das Ministerium noch keine Möglichkeit, in der Sache zu entscheiden. Das Strafverfahren muß abgewartet werden, in dieses darf nicht präjudizierend eingegriffen werden.

Da der Minister vom Petenten persönlich angeschrieben worden war, weist er die Staatsanwaltschaft an, das Verfahren zu beschleunigen.

Der Landgerichtspräsident und Leiter der Staatsanwaltschaft legen ihre Stellungnahmen zu den Berichten des Richters und des Staatsanwalts dem Ministerium vor. Daraufhin wird der OLG-Präsident und der Generalstaatsanwalt um Erledigung in eigener Zuständigkeit (als vorgesetzte Behörden) und um Vorlage der Akten an das Ministerium gebeten.

Mit dieser Maßnahme wird der Petent zunächst vom Minister beschieden.

Der Generalstaatsanwalt hat die Ermittlungssache geprüft und bescheidet seinerseits in sachlicher Hinsicht den Petenten. Gleichzeitig wird dem Ministerium über das Ergebnis der Prüfung und den Bescheid an den Petenten berichtet:

Die Entscheidung des ermittelnden Staatsanwalts zur Anklageerhebung sei sachlich richtig gewesen; es sei dem Petenten jedoch zuzugeben, daß der Staatsanwalt die Anzeigen formell unrichtig behandelt habe. Der Generalstaatsanwalt berichtet weiter, dem Staatsanwalt sei die Mißbilligung seines Handelns ausgesprochen worden; für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens bestehe jedoch kein Anlaß.

Der Minister fordert die Staatsanwaltschaft nochmals auf, das Ermittlungsverfahren beschleunigt zum Abschluß zu bringen.

Der Minister wird wieder mit der Sache befaßt, als ihn der Petent in einer öffentlichen Diskussion auf seinen Fall ansprechen will. Dem Minister wird vom Referenten eine Aktennotiz vorgelegt, in welcher der bisherige Sachverhalt, die beschränkte Möglichkeit des Eingreifens und das bisherige Tätigwerden des Ministeriums dargestellt werden. Der Petent wird gebeten, den Ausgang des Strafverfahrens abzuwarten.

In der Hauptverhandlung wird der Petent wegen mangelnden Schuld nachweises freigesprochen.

Die Staatsanwaltschaft legt gegen das Urteil Berufung ein.

Der Referent wendet sich an den Generalstaatsanwalt mit der Bitte um Nachprüfung, ob und aus welchen Gründen die Durchführung des Berufungsverfahrens erforderlich und ob es aussichtsreich ist. Nach Prüfung der Urteilsgründe durch den Generalstaatsanwalt wurde dann im Rahmen seiner Weisungsbefugnis die Berufung zurückgenommen, da sie sachlich keinen Erfolg versprach.

Dieser Fall macht deutlich, daß das Ministerium zwar die Entscheidung des Richters und Staatsanwalts überprüfen und ihnen im Rahmen des nach der StPO Zulässigen Weisungen erteilen kann (insbesondere zur Beschleunigung eines Strafverfahrens), jedoch infolge der Unabhängigkeit des gerichtlichen Verfahrens keine Ersetzungsfunktion ausüben kann und darf.

cc) Fallstudie 9: Gnadenrecht mit Einzelfällen

Die Handhabung der zahlreichsten Einzelsachen, nämlich der Gnadensachen, soll im folgenden mit Beispielen aus der Gnadenpraxis dargestellt werden.

Nach Art. 52 der Landesverfassung von Baden-Württemberg übt grundsätzlich der Ministerpräsident das Gnadenrecht aus. Er kann es jedoch, soweit es sich nicht um schwere Fälle handelt, auf andere Behörden delegieren. Die bisherige Praxis war, daß das Justizministerium selbständig das Gnadenrecht handhabte in solchen Fällen, in denen eine Freiheitsstrafe von nicht mehr als zwei Jahren ausgeworfen worden war.

Das für die Bearbeitung der Begnadigungsfälle zuständige Referat 6 der Abteilung IV ist, da bisher eine generelle Gnadenregelung im Lande fehlte, weitgehend ein Einzelsachenreferat. Da Gnadenfälle dynamisch sind, sich die Lage des Betroffenen laufend ändert, müssen die Lebenssachverhalte ständig neu überprüft und verfolgt werden, sofern von irgendeiner Seite hierauf angetragen wird.

An diesem Referat zeigt sich die Durchlässigkeit des Hauses von außen und im Hause selbst. Es ist auch ein Beispiel für die Beweglichkeit eines Landesministeriums in der Erledigung von Einzelfällen. Dies ist nicht nur auf die Direktbezogenheit zum praktischen Einzelfall, sondern auch darauf zurückzuführen, daß die Gnade ihrer Natur nach ein Hoheitsakt des Ministerpräsidenten ist, den es außerhalb der Rechtsordnung ("Gnade ergeht vor Recht") und oft auch außerhalb des Verwaltungswegs vorzubereiten und zu erledigen gilt.

Dies sollen die Beispiele unten noch zeigen.

Der Gnadenfall wird nach den Tatbestandsmerkmalen Notsituation und Prognose entschieden. Sie können alternativ gegeben sein oder zusammen vorliegen. Die Prognose für den zu Entlassenden muß bezogen auf seine Person oder mindestens auf seine Umwelt, in die er entlassen wird, günstig sein.

Schwierigkeiten bereiten Fälle, in welchen eine Notsituation gegeben ist, aufgrund derer zu begnadigen ist, jedoch eine völlig ungünstige Prognose zu stellen ist. Hier sind hohe Anforderungen an die Voraussetzungen der Notsituation zu stellen.

Sofern es sich um Gnadengesuche aus den Gefängnissen heraus handelt, werden diese häufig (teils bereits mit Prognose-Gutachten) von den Anstaltsleitern unterstützt.

Vor der Entscheidung über einen Gnadenfall wird das Gnadengesuch an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Diese sammelt und sichtet die Gesuche. Sie fordert Stellungnahmen des mit dem Fall befaßten Gerichts, der Vollzugsanstalt und des Gefängnisfürsorgers, oft auch eines medizinischen, psychiatrischen oder psychologischen Gutachters an.

Dem Justizministerium wird sodann ein Bericht über die Situation und Prognose vorgelegt. Die Vollzugsabteilung VI des Ministeriums ist für Gnadenfälle nicht zuständig, da sie als oberste Vollzugsbehörde des Landes den Einzelfall nicht kennt. Zuständig ist das hier geschilderte Referat IV 6. Es kann als die "Gnadenstelle" des Ministeriums bezeichnet werden und ist die einzige kompetente Eingangsstelle für Bittgesuche.

Die Initiativen für Gnadenfälle sind vielfältig:

aaa)

Die häufigsten Bittsteller sind die Frauen der Verurteilten, ihre Freundinnen oder Mütter. Sie sind während der Haft oft zu den einzigen Bezugspersonen des Gefangenen geworden.

Allerdings kann auch der Fall einer Ehefrau auftauchen, die Ruhe vor ihrem Mann will, da er sie ständig belästigt hatte. Sie bittet das Ministerium um weitere Inhaftierung, als ihr Mann und dessen Anwalt ein Gnadengesuch einreichen. Hier lag ein Impuls gegenläufiger Art vor. Die Äußerung der Ehefrau ergab die Erkenntnis für eine ungünstige Umweltprognose. Den bereits sozialdeprimierten Täter erwartete in der Freiheit eine sich gegen ihn wehrende persönliche Umwelt. Der Gnadenerweis wurde daher verweigert.

bbb)

An nächster Stelle der Häufigkeit stehen die Gesuche der Verurteilten selbst. Neben allgemeinen Beschwerden, daß sie sich zu Unrecht verurteilt fühlen, müssen oft konkrete Gründe geprüft werden.

So bittet z. B. ein Strafgefangener um Strafaufschub, damit er finanzielle Schulden abtragen und sich der Familie widmen könne. Das Gesuch wird abgelehnt.

Ein anderer Gefangener bittet um Strafunterbrechung für den Umzug seiner Familie; er werde dringend benötigt. Dem Gesuch wird aus folgendem Grund stattgegeben:

Die Strafbarkeit hatte ihren Grund in einer besonderen Situationsbedingung (sittliche Ausschweifungen bei einer Sexparty). Der Referent prüfte nicht nur das Merkmal "Sittlichkeitsverbrecher", sondern untersuchte eingehend, wie es zu dem Einzelfall gekommen war, die sozialen Verhältnisse und die Persönlichkeit des Verurteilten.

ccc)

In der weiteren Reihenfolge stehen Gnadengesuche von Anwälten, die für den von ihnen Verteidigten um Freilassung bitten. Meist bitten die Verteidiger im Auftrag des Mandanten, manchmal auch in eigener Initiative nach Rücksprache mit dem Verurteilten, wenn dem Anwalt der Strafraum zu hoch erscheint oder ihm trotz der juristischen notwendigen Entscheidung des Gerichts eine unnötige Härte vorzuliegen scheint.

ddd)

Zu den weiteren Bittstellern gehören Abgeordnete, Geistliche, Verbandsfunktionäre und Arbeitgeber. Ihr Gnadengesuch gelangt oft über den Petitionsausschuß an das Ministerium.

So fragt z. B. ein Abgeordneter des Landtags in einem konkreten Fall wegen der Entlassung eines Fußballspielers im Gnadenwege an. Der Vorstand eines Fußballvereins der Amateurliga war an den MdL herangetreten, da man den Spieler für die nächste Saison dringend benötige. Der Gnadenerweis wird abgelehnt. Der Verurteilte legt daraufhin Gnadenbeschwerde mit dem Ziel ein, eine schriftliche Entscheidung des Justizministeriums zu erhalten. Diese ergeht ebenfalls ablehnend.

In einem weiteren Fall beantragt ein Arbeitgeber beim Ministerium die Entlassung seines Arbeiters. In dem Gesuch des Arbeitgebers kommt zum Ausdruck, daß er den Verurteilten als eigentumsähnliche Arbeitskraft ansieht, die er gegenüber dem staatlichen Strafanspruch zur Herausgabe fördert, "nachdem nun der Verurteilte genügend Zeit abgesessen hat".

eee)

Schließlich kommen manche Gnadenersuche aus der Justiz heraus.

So bittet z. B. ein Richter für einen doppelt Bestraften um Erlaß einer der Strafen. Der Straferlaß war aus rechtlichen Gründen zu gewähren. Der Leiter der Strafrechtsabteilung IV beauftragte außerdem den Dienstaufsichtsreferenten, die Ursache der Doppelbestrafung zu ergründen.

Ein anderes Gericht beantragt von sich aus die Begnadigung einer zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilten Frau. In dem Gesuch wird ausgeführt, der Gesetzesrahmen habe entgegen dem festgestellten Schuldgehalt eine mildere Strafe nicht ermöglicht. Die Betroffene wird daraufhin durch den Abteilungsleiter IV und den Referent IV 6 im Gefängnis angehört. Es wird der Versuch einer Prognoseprüfung an Ort und Stelle durch eigene Recherchen und das Gespräch im Gefängnis unternommen. Der Ministerpräsident lehnt die Begnadigung jedoch ab.

fff)

Denkbar ist auch die eigene Initiative des Referenten.

In einem Fall eines Wirtschaftsstraftäters bejaht er die Entlassung aus Resozialisierungsgründen.

Der MD, dem der Fall vorgetragen wird, kann der Argumentation des Referenten nicht folgen, ebenso wenig der Minister. Es wird der Resozialisierungsabsicht entgegengehalten, dem Landtag gegenüber könne die Entlassung politisch nicht verantwortet werden. Die Generalprävention und das Ansehen der Justiz ließen eine Begnadigung ebenfalls nicht zu. In diesem Falle, der durch die Presse gegangen war, könne der Rechtsfrieden unter der Bevölkerung durch eine Entlassung gestört werden.

An dieser Entscheidung durch die Spitze des Hauses wird deutlich, wie die vom Referenten vorgezeichnete rechtsförmliche Entscheidung (Voraussetzungen der Resozialisierung waren gegeben) mit teilweise juristischer Gegenargumentation (Generalprävention), insbesondere jedoch mit dem politischen Entscheidungsrahmen des Ministeriums ausgefüllt und im Sinne der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers korrigiert wird.

C) Erledigung von Sonderaufgaben

Im folgenden soll die Erledigung derjenigen Aufgaben untersucht werden, die dem Ministerium nicht durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift, sondern als Sonderaufgabe durch politischen Einzelakt auferlegt werden.

Sonderaufgaben werden in der Regel von der politischen Spitze des Hauses oder von außen her, von der Landesregierung oder vom Bund gestellt.

Bei Sonderaufgaben kann deren Erledigung nicht mehr danach verfolgt werden, ob sich ihr Geschäftsgang nach dem für Generalsachen oder für Einzelsachen richtet. Ihre Erledigung ist schon von der Sache her unkonventionell. Ein planmäßiger oder gesetzlich vorgezeichneter Geschäftsgang ist selten gegeben. Verwaltungsroutine scheidet bei ihrer Erledigung gänzlich aus.

Vier Fallstudien von Sonderaufgaben aus dem organisatorischen und administrativen Bereich sollen im folgenden untersucht werden.

a) Organisatorische Sonderaufgaben

aa) Fallstudie 10: Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses⁶³⁾

Mitte 1973 wurde bekannt, daß das OLG Stuttgart mit der Durchführung des Baader-Meinhof-Prozesses betraut wird, da der Schwerpunkt der Straftaten in Baden-Württemberg lag. Auf das Justizministerium Baden-Württemberg kam daher die vom Bund gestellte, für das OLG Stuttgart zu erledigende Aufgabe zu, diesen Prozeß räumlich und personell zu organisieren.

63) Aus aktuellen sicherheitspolitischen Gründen war eine nähere Beschreibung des Aktenvorgangs nicht möglich, da die Akten zur Zeit nicht zugänglich waren.

Es wurde nach einem geeigneten Prozeßort gesucht. Dieser mußte sich durch einen sicheren Verwahrungsbau für die Angeklagten während der Prozeßpausen, durch ein großes und leicht zu sichern- des Verhandlungsgebäude, gut zu überschauende Zu- und Abfahrtswege und durch Nebenräumlichkeiten mit entsprechenden sachlichen Mitteln für Polizei, Richter und Prozeßbeobachter auszeichnen.

Trotz allen besonderen Sicherheitsvorkehrungen muß die Justizförmigkeit des Strafprozesses gewahrt sein.

Außerdem sollten die Neubaumaßnahmen finanziell durch Weiterverwendung für den Vollzugsdienst sinnvoll und zu verantworten sein.

Ende des Jahres 1973 wurden die Vollzugsanstalten Stammheim, Heidenheim und das Gelände der Bereitschaftspolizei in Göppingen in die engere Auswahl genommen und besichtigt.

Sicherheitspolitische und finanzielle Erwägungen gaben sodann den Ausschlag für die Bestimmung des Geländes der Strafvollzugsanstalt in Stuttgart - Stammheim als Prozeßort. Dieser Ort lag im OLG-Bezirk Stuttgart, nahe bei der Landeshauptstadt, die Verwahrungsmaßnahmen sind als optimal zu bezeichnen, das Gebiet um die Strafanstalt ist einigermaßen gut zu sichern. Außerdem entfallen lange Transportwege für die Angeklagten. Das geplante Verhandlungsgebäude kann später als Fabrikationshalle für die Arbeit der Strafgefangenen verwendet werden und wäre ohnehin erforderlich geworden.

Bei der Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses ist das Ministerium, soweit die sicherheitspolitischen Planungen betroffen sind, in einer relativ seltenen Eigenschaft tätig, nämlich in einer justiz-polizeilichen.

Die bisherigen Planungen wurden von den betroffenen Abteilungen I, II, IV und VI mit dem Ministerialdirektor durchgeführt, wobei mit dem Finanzministerium, den betroffenen Kommunen und Landkreisverwaltungen, den Polizeikräften und den betreffenden Vollzugsanstalten zu verhandeln war. Eine Fülle von Eingaben mußte behandelt werden. Die Entscheidung für Stammheim traf der Minister nach Vorschlag des Ministerialdirektors.

Personell müssen allein für die Durchführung des Prozesses voraussichtlich ca. 50 neue Stellen im Justizdienst geschaffen werden.

bb) Fallstudie 11: Projekt einer halboffenen
Strafanstalt "Michelsberg"

Eine besondere, vom normalen Geschäftsgang abweichende Aufgabe stellte sich das Justizministerium selbst bei der Neuorientierung des Strafvollzugs.

Bereits seit langem war die Schaffung einer halboffenen Vollzugsanstalt als Versuchsmodell in Baden-Württemberg geplant. Ob der Impuls hierzu von der Spitze des Hauses oder von der Abteilung VI ausging, ist nicht mehr genau festzustellen.

In der halboffenen Vollzugsanstalt sollen nach skandinavischem Vorbild Erfahrungen mit Freigängern gesammelt werden, die bereits als Strafgefangene wieder in die freie Arbeitswelt eingegliedert werden können.

Wegen der besonderen Öffentlichkeitswirkung dieser reformerischen Sonderaufgabe soll der folgende Fall "Michelsberg" ausführlich verfolgt werden.

Bei der Vorbereitung des Projekts einer halboffenen Anstalt war von vornherein klar, daß die Frage der räumlichen Unterbringung und die Ortsauswahl das entscheidende Problem darstellen würde.

Zunächst war geplant, eine halboffene Anstalt im sogenannten "Jungborn"-Anwesen in Nürtingen zu errichten. Der Erwerb scheiterte jedoch, da der Erweiterung der staatlichen Ingenieurschule in Nürtingen der Vorrang gegeben wurde und das Finanzministerium dafür das "Jungborn"-Anwesen zur Verfügung stellte.

Am 10.9.1969 wurde von der Liegenschaftsabteilung des Innenministeriums telefonisch mitgeteilt, daß das Areal der Europäischen Bildungsstätte Michelsberg bei Geislingen /Steige (Sing-out-Bewegung) zum Verkauf stehe. Die Verkaufsunterlagen wurden von der Kultusverwaltung beschafft. Am 11.9.1969 wurde das Projekt durch die Referenten VI 1 und VI 6 besichtigt und in einem Aktenvermerk beschrieben.

Es handelt sich beim "Michelsberg" um ein eingezäuntes Barackenlager, welches im 3. Reich als Wehrrertüchtigungslager errichtet worden und nach dem 2. Weltkrieg als Tbc-Heilanstalt des Kreiskrankenhauses Göppingen benutzt worden war.

Die Besichtigung ergab, daß der Michelsberg durch seine günstige geographische Lage zum industrie-reichen Filstal, seiner Anlage, Raum^{an}gebot und Ausstattung nach sehr gut geeignet sei, 200 Gefangene als halboffene Vollzugsanstalt aufzunehmen.

Die Kosten für Umbau und Renovierung wurden auf ca. DM 500.000,-- veranschlagt. Es wird in dem Aktenvermerk der Abteilung VI vorgeschlagen, beim Finanzministerium den Erwerb zu beantragen.

Weitere Kaufbewerber traten zu jener Zeit nicht in Erscheinung.

Am 14.9.1969 besichtigte der Ministerialdirektor das Anwesen und hielt es ebenfalls für geeignet.

Die Besichtigungen durch die Beamten des Justizministeriums erfolgten ohne Anmeldung. Der Öffentlichkeit waren die Kaufpläne noch nicht bekannt.

Mit Schreiben vom 24.9.1969 empfahl das Justizministerium dem Finanzministerium den Ankauf. In dem Schreiben wird ausgeführt, die Gelegenheit für die Verwirklichung der Pläne des Justizministeriums sei günstig, ebenso der Kaufpreis, die Kosten für Renovierung verhältnismäßig niedrig, Einwendungen von Naturschutzseite seien nicht zu befürchten.

Auf Vorschlag des Finanzministeriums kam es am 7.11.1969 zu einer Ortsbesichtigung. An dieser nahmen Vertreter des Justizministeriums, Finanzministeriums, Kultusministeriums, der Oberfinanzdirektion, des Staatlichen Hochbauamtes Ulm und der Sing-out-Bewegung teil. Hierbei wurde der technische und bauliche Bedarf ermittelt und festgelegt.

Im Februar 1970 dringen die Pläne des Justizministeriums in die Öffentlichkeit.

Als erster interveniert der CDU-Abgeordnete des Wahlkreises Göppingen - Geislingen, Dr. Wörner, telegrafisch beim Minister und moniert, daß er erst jetzt von dem Projekt erfahre. Er bringt vor, der Michelsberg sei als Erholungsgebiet ungeeignet für eine halboffene Strafanstalt. Außerdem befinde sich neben dem Lager ein Kinderheim, zudem würde der Gemeinde Oberböhringen⁶⁴⁾ Baugebiete auf dem Michelsberg genommen. Er bittet, eine öffentliche Anhörung der umliegenden Gemeinden herbeizuführen.

Am 23.2.1970 gibt das Finanzministerium seine Zustimmung zum Kauf und kündigt die Unterrichtung des Ministerrats an.

Am selben Tage meldet die Leiterin des Christlichen Kinderheims Kuchberg, welches in 200 m Entfernung vom Lager steht, ihre ernststen Bedenken an. Sie befürchtet eine sittliche Gefährdung der Kinder durch die Strafgefangenen.

Inzwischen ist das Projekt Michelsberg durch die Presse gegangen.

Daraufhin nimmt der Vorsitzende des Schwäbischen Albvereins, Fahrbach, in einem Schreiben vom

64) Oberböhringen liegt ca. 1 km entfernt vom Michelsberg auf der Albhochfläche.
Ca. 3 km entfernt im Tal liegt die Gemeinde Unterböhringen.

24.2.1970 an das Justizministerium Stellung. Er bittet, von dem Projekt Abstand zu nehmen, da der Erholungscharakter der Landschaft gefährdet sei, insbesondere seien weibliche Wanderer gefährdet.

Ebenfalls mit Schreiben vom 24.2.1970 stimmt eine Initiativgruppe aus Göppingen, deren Mitglieder hauptsächlich Lehrer, Pfarrer und sozial Engagierte sind, ausdrücklich den Plänen des Justizministeriums zu. Es wird darin aufgefordert, die Öffentlichkeit über Zweck und Art der halboffenen Vollzugsanstalt zu informieren und zu den bekanntgewordenen Bedenken und Vorurteilen Stellung zu nehmen.

Am 25.2.1970 findet eine Besprechung im Rathaus Unterböhringen statt, an der die Bürgermeister der umliegenden Gemeinden, der Vorstand des Kinderheimes, des Liegenschaftsamts, der Landrat von Göppingen sowie Vertreter des Justizministeriums teilnehmen.

Hierbei unterrichten die Vertreter des Justizministeriums über die Ziele der halboffenen Strafanstalt. Es wird ausgeführt, es würden keine Schwerkriminelle oder Sittlichkeitstäter untergebracht, sondern in erster Linie Fahrlässigkeitstäter, denen Strafaussetzung zur Bewährung nicht mehr erteilt wurde.

Die Bürgermeister und der Landrat weisen auf den Landesentwicklungsplan hin, nach welchem der Michelsberg als bevorzugtes Erholungsgebiet ausgewiesen sei. Außerdem wird von ihrer Seite geltend gemacht, daß die Mentalität der ländlichen Bevölkerung in der Umgebung und das Unverständnis der kleinen Gewerbetreibenden der Unterbringung und Beschäftigung der Strafgefangenen entgegenstehe.

Von den Vertretern des Kinderheims wird vorgebracht, daß viele Eltern davon Abstand nehmen würden, ihre Kinder in die Nähe einer Strafanstalt zur Kur zu schicken; Schadensersatzansprüche wegen Existenzgefährdung wurden angekündigt.

Das Justizministerium verspricht, die Bedenken zu überprüfen und zu den Schadensersatzansprüchen nach rechtlicher Prüfung Stellung zu nehmen. Auch wurde zugesagt, auf Wunsch der Bürgermeister die halboffenen Vollzugsanstalten in Frankfurt/Main-Preungesheim und in Saxerriet bei St. Gallen/Schweiz zu besichtigen.

Mittlerweile gehen die Vorbereitungen für die Übernahme des Michelsbergs im Justizministerium weiter. Der Ableitungsleiter der Abteilung VI und seine Referenten 3 und 7 besichtigen das Lager und legen Einzelheiten fest. Das vorhandene Personal und die bisher für den Michelsberg zuständige Ärztin werden gebeten, ihre Tätigkeit vertraglich mit dem Justizministerium fortzusetzen.

Am 26.2.1970 sprechen die Bürgermeister der umliegenden Gemeinden beim Minister vor und melden wiederum regionale Bedenken an. Der Minister teilt mit, daß mit Rücksicht auf die aus der Bevölkerung vorgebrachten Bedenken nur noch die Unterbringung von Fahrlässigkeitstätern vorgesehen sei. Auch könnte ein Teil des Michelsbergs als Fortbildungsstätte für Bedienstete des Strafvollzugs verwendet werden.

Eindeutig für die Verwirklichung des Vorhabens sprechen sich am 26.2.1970 ca. 50 Demonstranten aus dem Raum Göppingen - Geislingen aus, die mit dem Minister in Stuttgart diskutieren. Sie wen-

den sich insbesondere gegen die St. Florians-Methode der Bevölkerung und der Bürgermeister der umliegenden Gemeinden. Justizminister Dr. Schieler begrüßt diese private Initiative.

Der Minister tritt ferner in einem Interview des Südwestfunks am 6.3.1970 mit einer Information über die Ziele der halboffenen Anstalt an die Öffentlichkeit heran.

Unterstützung erfahren die Pläne des Justizministeriums durch eine weitere Initiativgruppe aus Göppingen-Faurndau. Ein Privatmann aus Göppingen bittet das Ministerium, zu prüfen, ob nicht das langsam verfallende Schloß Filseck oberhalb von Faurndau besonders geeignet wäre. Hier könnten die Gefangenen nach Ansicht des Briefschreibers nicht nur in der Industrie beschäftigt werden, sondern sich auch an baulichen und gärtnerischen Maßnahmen der Erhaltung des Schlosses beteiligen.

Ende Februar bringen die Bürgermeister der umliegenden Gemeinden schriftlich umfassend ihre Einwendungen vor. Die bereits bekannten Bedenken werden rechtsförmlich wiederholt:

- Michelsberg als Naherholungsgebiet nach dem Landesentwicklungsplan
- Bereits getroffene Investitionen für Wanderparkplätze und Wandereinrichtungen
- Mentalität der Bevölkerung, die sich gegen Straftäter stellt und der Resozialisierung hinderlich sei

- Das nahe gelegene Kinderheim

Der Oberbürgermeister der Stadt Geislingen/Steige bittet in einem Schreiben vom 27.2.1970 den Justizminister ebenfalls, vom Projekt Michelsberg Abstand zu nehmen. Er begründet diese Bitte u. a. damit, daß eine halboffene Strafanstalt seiner Ansicht nach in eine Großstadt oder in die Nähe eines Großunternehmens gelegt werden müsse. Dort ertrage die Gesellschaft wegen ihrer Offenheit und Verschiedenartigkeit den Straftäter besser. Nach Auskunft der heimischen Industrie seien überdies keine zusätzlichen Arbeitsplätze für die Resozialisierung vorhanden. Außerdem spreche das Sicherheitsbedürfnis der ländlichen Bevölkerung gegen die geplante Strafanstalt.

Weitere Proteste gehen ein:

Ein Gastwirt aus Oberböhringen wendet sich an das Justizministerium und an den Ministerpräsident und bringt vor, er sei durch den zu erwartenden Rückgang des Fremdenverkehrs in seiner Existenz bedroht.

Ein Pfarrer schreibt im Auftrag des "Blauen Kreuzes", man solle die vorhandenen Baulichkeiten eher für eine Alkoholikeranstalt zur Verfügung stellen.

Ein Bürger aus Geislingen schreibt, er müsse als Steuerzahler dagegen protestieren, daß man ein Erholungs- und Skigelände zweckentfremde.

Eine Dame aus Göppingen sieht ihr in der Nähe gelegenes Wochenendhaus bedroht.

Namens der Besitzer des Kinderheims melden Rechtsanwälte aus Geislingen beim Justizministerium und beim "Wiedergutmachungsministerium" die Schadensersatzansprüche ihrer Mandanten an.

Die Gemeinde Kuchen wird durch ihren Bürgermeister beim Ministerpräsident vorstellig und führt aus, gegen eine militärische Nutzung des Michelsbergs habe die Gemeinde nichts einzuwenden, auch nicht gegen eine soziale Einrichtung als Alters- oder Jugendhilfestätte. Die fremdenverkehrspolitischen Argumente werden wiederholt, außerdem erklärt die Gemeinde, sie könne das Abwasserproblem für den Michelsberg nicht lösen.

Eine Unterschriftenliste von Bürgern aus Ober- und Unterböhringen wird von den betreffenden Bürgermeistern mit einem weiteren Ablehnungsschreiben vorgelegt.

Ein Jugendkreis aus Geislingen wendet sich gegen das Vorhaben mit der Begründung, die Kinder des Kinderheims würden durch die Problematik der nahegelegenen halboffenen Vollzugsanstalt übermäßig in ihrer Entwicklung beeinträchtigt.

Ein Geislinger Gymnasialprofessor bringt in einem Brief an den Minister vor, die Straftäter hätten kein Verständnis für die schöne Landschaft, dieser Landschaftsgenuß solle den Wanderern vorbehalten bleiben.

Der Landeswohlfahrtsverband Baden-Württemberg macht sich in einem Schreiben die Interessen des Kinderheims zu eigen und bewertet das Wohl der erholungsbedürftigen Kinder im konkreten Fall höher als die Resozialisierung der Straftäter.

Anfang März bringt das Landratsamt Göppingen noch seine förmlichen Einwendungen vor, die sich im wesentlichen auf den Erholungscharakter der Landschaft und auf das benachbarte Kinderheim beziehen.

Schließlich erreicht das Ministerium noch eine Stellungnahme des Bauernverbandes Baden-Württemberg vom 5.3.1970, in der durch das Michelsberg-Projekt eine weitere Einschränkung der bäuerlichen Tätigkeit und eine Hofflucht der umliegenden Bauern befürchtet wird.

Am 4.3.1970 hatte eine Bürgerversammlung in Oberböhringen stattgefunden, auf welcher eine Protestresolution an das Justizministerium übergeben wurde. In einer Bürgerversammlung in Unterböhringen diskutiert der Minister mit dem Landrat, den Bürgermeistern und der Bürgerschaft. Die Wogen der Erregung über den Plan des Justizministeriums gehen in dieser Versammlung hoch.

Dagegen veröffentlichte die NWZ⁶⁵⁾ eine Unterschriftsliste von Befürwortern, die der Auffassung sind, es würden bei den Bedenken gegen die halboffene Anstalt nur "Vorurteile gezüchtet".

Währenddessen hat das Ministerium ein internes Rechtsgutachten erstellt, welches zur Frage der Schadensersatzansprüche für das Kinderheim Stel-

65) Neue Württembergische Zeitung
Erscheinungsort Göppingen,
Ausgabe vom 25.2.1970

lung nimmt. Es kommt zum Ergebnis, daß keine nachbarschaftsrechtlichen Unterlassungsansprüche gegen eine Strafanstalt bestehen und damit auch keine Schadensersatzansprüche zu befürchten seien.

Am 5.3.1970 fertigt die Abteilung 6 den Entwurf einer Stellungnahme zu den Eingaben der Gemeinden. Hierin wird ausgeführt, daß im Hinblick auf den Landesentwicklungsplan keine Beeinflussung der Erholungslandschaft durch eine halboffene Vollzugsanstalt zu befürchten sei.

Bezüglich des Kinderheims trete keine Substanzminderung des Grundstücks ein,⁶⁶⁾ weshalb eine Entschädigung wegen eines Eingriffs in den Gewerbebetrieb rechtlich nicht zu beanspruchen sei.

Am 10.3.1970 findet eine Sitzung des Ministerrats statt. Für diese wird von Abteilung 6 ein Vermerk an den Minister gefertigt, in welchem die für den Ankauf sprechenden Argumente nochmals zusammengefaßt werden:

die für die Resozialisierung günstige Lage,
die vorhandenen Baulichkeiten
und der günstige Kaufpreis von zuletzt 1,22 Mio.Dm.

Der Vermerk empfiehlt auch, den Michelsberg nicht nur auf Fahrlässigkeitstäter zu beschränken; die Bedenken gegen die Belegung mit anderen leichten Kriminellen seien nicht gerechtfertigt.

Der Ministerrat erklärt auf seiner Sitzung die Zustimmung zum Kauf und zum Ausbau des Michelsbergs als halboffene Vollzugsanstalt. Der Beschluß wird ausdrücklich damit begründet, daß das vorgesehene

66) Nur sie berechtigt zu Ansprüchen aus Enteignung oder enteignungsgleichem Eingriff gem. Art. 14 GG.

Projekt günstig für einen derartigen Versuch sei und regionale Bedenken erwartungsgemäß überall gegen die Errichtung einer Strafvollzugsanstalt bestünden.

In einem weiteren Vermerk der Abteilung VI werden die Eingaben an das Ministerium zusammengefaßt und Argumente für deren Beantwortung angeführt.

Bereits im Laufe des 10.3.1970 nimmt der Fall jedoch eine dramatische Wende.

Offenbar völlig unerwartet trifft ein Telegramm der "Moralischen Aufrüstung - sing-out-Bewegung" im Justizministerium ein, in welchem mitgeteilt wird, daß das Anwesen Michelsberg anderweitig verkauft worden sei.

Ob zu diesem Schritt der Verkäufer die bisherige Verzögerung des Kaufabschlusses oder die öffentliche Kritik an den Plänen des Justizministeriums geführt hat, ist nicht zu ergründen.⁶⁷⁾

In einem Rückruf versuchte das Ministerium, das Kaufangebot auf 1,4 Mio. DM zu erhöhen. Es wurde von den Verkäufern abgelehnt mit der Mitteilung, das Areal sei kurzfristig an die "Aidlinger Schwesternschaft" verkauft worden.

67) Vgl. auch zur selben Fallstudie die Untersuchung des Projekts Michelsberg aus sozialkritischer Sicht bei Hubert T r e i b e r, "Widerstand gegen Reformpolitik", S. 44 ff.

Am 2.4.1970 stellt das Ministerium fest, daß das Projekt Michelsberg gescheitert ist. Entsprechend werden sämtliche Gesuchsteller beschieden.

Das Justizministerium hat nach dem Scheitern dieses Projekts die Errichtung einer halboffenen Strafanstalt auf dem Tammerfeld bei Ludwigsburg verfolgt.

Durch ein Presseinterview, das Minister Bender nach seinem Amtsantritt im Sommer 1972 gab und in welchem er den Sühnegedanken im Strafrecht in den Vordergrund rückte, entstand in der Öffentlichkeit zeitweilig der Eindruck, als sei die halboffene Vollzugsanstalt nicht mehr Ziel der Justizpolitik des Ministers. Bender hat aber ausdrücklich den Plan "Tammerfeld" als vorrangig zu verfolgendes Mittel der Resozialisierung bestätigt. Die Bemühungen, eine halboffene Anstalt auf dem Tammerfeld einzurichten, sind noch nicht zum Abschluß gekommen.

b) Administrative Sonderaufgaben

Als Beispiel für eine außerplanmäßige Aufgabe, die durch die Politik (und Gesetzgebung) des Bundes und der damit zusammenhängenden Mitwirkung des Landes im Bundesrat dem Ministerium gestellt wurde, möge die Beratung der Ostverträge dienen. Im Rahmen dieser Beratung wurde dem Justizministerium vom Minister selbst eine besondere Gutachterrolle übertragen.

Fallstudie 12: Beteiligung beim Zustimmungsgesetz zum Moskauer Vertrag

Gegen den von der sozial-liberalen Bundesregierung zum Abschluß mit der sowjetischen Regierung beabsichtigten sogenannten Moskauer Vertrag, mit dem die Grundlagen des Verhältnisses der BRD mit der UDSSR geregelt werden sollten, versuchte die seinerzeit im Landtag von Baden-Württemberg vertretene NPD-Fraktion das Landesparlament zu mobilisieren.

Am 26.10.1970 brachte sie im Landtag den Antrag ein, die Landesregierung zu verpflichten, beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine Normenkontrollklage gegen das Zustimmungsgesetz zum Moskauer Vertrag einzureichen.

Auf seiner Sitzung vom 8.12.1970 stellt der Ministerrat zu diesem Antrag fest, daß eine abschließende Beurteilung des Vertragswerks erst möglich sei, wenn das in der Beratung befindliche Zustimmungsgesetz vorliegt. Nur über die Beratung dieses Gesetzes im Bundesrat war die Landesregierung an den ostpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung beteiligt.

Mit Schreiben vom 22.2.1971 bittet das Innenministerium von Baden-Württemberg das Justizministerium um eine Stellungnahme zu den von dem NPD-Antrag aufgeworfenen Rechtsfragen bis 5.3.1971. Insbesondere sollte die Vereinbarkeit des Moskauer Vertrags (MV) mit dem Grundgesetz geprüft werden.

Da zu jener Zeit in Baden-Württemberg noch eine CDU/SPD-Koalition regierte, war durch den NPD-Antrag die "Gefahr" heraufbeschworen, daß es auch in der Landespolitik und innerhalb der Landesregierung selbst zu einer Kontroverse um die Grundsätze der Ostpolitik des Bundes kam. Ein Aktenvermerk lautete daher vorsichtig:

"Da die Koalitionsparteien (gemeint sind die im Lande, der Verfasser) zumindest in der politischen Bewertung des Vertrages verschiedener Auffassung sind, wäre es politisch inopportun, wenn sie sich von der NPD dazu bringen ließen, in dieser Frage im Landtag streitig zu verhandeln".

Es sollten daher vom Justizministerium nur die rechtlichen Fragen gutachtlich geprüft werden, wobei der Vorbehalt des noch ausstehenden Zustimmungsgesetzes, auf welches sich die Mitwirkung des Landes beschränke, betont wurde.

Am 4.3.1971 wurde das von der Abteilung 5 erarbeitete Gutachten des Justizministeriums dem Staatsministerium vorgelegt.

Das Gutachten kommt zum Ergebnis:

- eine 2/3-Mehrheit nach Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG ist für die Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes nicht erforderlich, da das Gesetz keinen mit dem GG unvereinbaren Inhalt regelt, insbesondere keine abschließende Friedensregelung enthält.
- Das Gesetz verletzt nicht das Wiedervereinigungsgebot, da dieses Gebot nur ein Handeln gegen die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands verbiete.

- Das Gesetz enthält keinen Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen.

Justizminister Dr. Schieler hebt bei Abzeichnung des Entwurfs die politisch brisanten Stellen des Gutachtens im Text hervor. Damit ist seine Stellungnahme in der Debatte des Landtags über den NPD-Antrag verfassungspolitisch gekennzeichnet.

In der Debatte vom 11.3.1971 lehnt der Landtag den Antrag der NPD-Fraktion ab.

Interessant wird die Diskussion über die Ostverträge in der Landespolitik durch einen internen Vermerk der Abteilung V vom 23.3.1971 an den Minister. Dieser Vermerk geht über das vom Justizministerium angefertigte Gutachten hinaus. Es entsprang eigener Initiative der Abteilung V und sollte die verfassungsrechtliche Auffassung dieser Abteilung zu den Ostverträgen ergänzen. Der Vermerk leitet ein mit der Bemerkung:

"Gegen die Ostverträge wird gelegentlich vorgebracht, sie verletzen das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes. Das Gegenteil ist der Fall."

Über die gebotene Beurteilung des MV hinaus wird nunmehr also das gesamte Vertragswerk der Bundesregierung mit den osteuropäischen Staaten im Grundsatz beurteilt.

Der Vermerk stellt zusammenfassend fest:

- Das Selbstbestimmungsrecht werde durch den Hinweis des MV auf Art. 1 Nr. 2 der UN-Satzung, wo das Recht auf Selbstbestimmung der Völker festgelegt sei und durch den Brief, den Bundesaußenminister Scheel bei der Unterzeichnung des Vertrags in Moskau übergeben habe und worin er die deutsche Einheit in Selbstbestimmung als Ziel der deutschen Politik ausdrücklich festgestellt habe, gewahrt. Dieser einseitige Vorbehalt bezüglich der Vertragsauslegung sei völkerrechtlich verbindlich. Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen werde also im MV bekräftigt.
- Die rechtliche Qualität des Selbstbestimmungsrechts sei der eines Rechtsgrundsatzes, der jedoch keinen Anspruch gegen irgendeinen bestehenden Staat beinhalte.
Der Vorbehalt Scheels genüge daher zur Aufrechterhaltung des Wiedervereinigungsgebots entsprechend dem Auftrag des Grundgesetzes.
- Es bestehe kein völkerrechtlicher Anspruch des Inhalts, daß die Bundesregierung eine Abstimmung der aus den Gebieten östlich der Oder-Neisse-Linie Vertriebenen über ihre Verträge herbeiführen müsse. Denn ein Anspruch auf Rückkehr in die Vertreibungsgebiete bestehe trotz vorausgegangenen Unrechts deshalb nicht, weil durch die Verwirklichung dieses Rechts neues Unrecht an der jetzigen Bevölkerung in diesen Gebieten hervorgerufen würde, deren junge Generation diese Gebiete wieder bereits als Heimat betrachtet.

Auf der Landespressekonferenz vom 23.3.1971 und in einer Pressemitteilung macht sich Minister Dr. Schieler die Auffassung der beiden in seinem Hause erarbeiteten gutachtlichen Äußerungen zu eigen.

Mit seiner hierbei gemachten Bemerkung, die CDU im Lande getraue sich noch keine Äußerung zu den Ostverträgen, erteilt er dem Koalitionspartner einen Seitenhieb.

Nach dieser öffentlich geäußerten Meinung des Justizministers unter Bezugnahme auf das Gutachten seines Hauses beginnt die heftige Diskussion um die Ostverträge in der Landespolitik von Baden-Württemberg und innerhalb der Koalitionspartner zu entbrennen.

Am 27.3.1971 bezieht der Bund der Vertriebenen (BdV) in einer Pressemitteilung "zu den mit der Regierung von Baden-Württemberg nicht abgestimmten Argumenten des Justizministers Schieler...." ablehnende Stellung. Vom BdV wird behauptet, es bestünde ein Anspruch auf Wiederherstellung des Rechts nach vorausgegangenem Unrecht der Vertreibung.

Wie umstritten die Meinungsäußerung des Justizministers geworden ist, zeigt die am 30.3.1971 von der NPD-Fraktion im Landtag eingereichte schriftliche Anfrage an die Landesregierung. Sie hat folgenden Inhalt (abgekürzt):

- Trifft es zu, daß der Justizminister ohne Aufforderung durch den Ministerpräsident, die Landesregierung oder das Staatsministerium ein Rechtsgutachten zu den sog. Ostverträgen erstellen ließ?
- Wird Auskunft über den Inhalt des Gutachtens verlangt?

- Wie verträgt sich das Rechtsgutachten des Justizministeriums mit der Stellungnahme des Staatsministeriums auf den Antrag der NPD-Fraktion vom 26.10.1970, wonach eine abschließende Beurteilung erst nach Vorliegen des Zustimmungsgesetzes und der dazu gehörenden Materialien möglich sei?
- Haben dem Justizministerium bzw. den Begutachtern die zur Beurteilung notwendigen Materialien der Bundesregierung vorgelegen? Läßt sich hieraus der Schluß ziehen, daß das Justizministerium besser informiert ist als die Landesregierung?
- Teilt die Landesregierung und insbesondere der Ministerpräsident die Auffassung des Gutachtens. Wird das Verhalten des Justizministers gebilligt?
- Hält der Ministerpräsident nicht die Entlassung des Justizministers für erforderlich, um ähnliche Vorkommnisse auszuschalten?

Das Justizministerium fertigt für das Staatsministerium auf diese Anfrage den Entwurf einer Antwort im Parlament an. Hierin wird festgestellt:

- Es sei kein Gutachten beim Justizministerium angefordert worden, sondern lediglich eine Stellungnahme für den Fall der Behandlung der dem NPD-Antrag zugrundeliegenden Rechtsfragen in der Aussprache des Landtags;
- der Minister habe im Rahmen der uneinheitlichen Meinung in der Koalition den Standpunkt der SPD bekräftigt;

- die Stellungnahme des Ministeriums handle nur vom MV, nicht den Ostverträgen insgesamt. Es hätten keine zusätzlichen Materialien vorgelegen;
- eine Stellungnahme der Regierung zu der Auffassung des Justizministeriums liegt noch nicht vor, da hierüber der Ministerrat noch nicht beraten und entschieden habe.

Das Staatsministerium fügt dem Entwurf in der endgültigen schriftlichen Antwort des Ministerpräsidenten noch folgende Schlußbemerkung hinzu:

"Grundsätzlich kann ein Ressortminister zu Fragen, die seinen Geschäftsbereich berühren, öffentlich Stellung nehmen. Ich hätte es jedoch begrüßt, wenn die Stellungnahme nicht vor der abschließenden Meinungsbildung der Landesregierung zu den Ostverträgen veröffentlicht worden wäre. Die Landesregierung sieht aber keinen Anlaß, das Verhalten des Herrn Justizminister zu mißbilligen".

Der Vorstoß des Justizministers in die Öffentlichkeit wurde also vom Ministerpräsidenten nicht ohne einen gewissen Tadel hingenommen. Ob hierbei auch die Festlegung der Begutachter zugunsten der Ostverträge gemeint sein sollte, blieb dahingestellt.

In der Folgezeit hatten viele Eingaben von wissenschaftlich Interessierten und von Bürgern, die Unterlagen für Diskussionen benötigten, das Ministerium um Überlassung des Gutachtens. Sie wurden abschlägig beschieden, da die Stellungnahme nur zum Dienstgebrauch bestimmt war.

Auch erreichten das Ministerium negative Meinungsäußerungen aus der Bevölkerung.

Dem Justizministerium war somit die Rolle des politischen Fürsprechers der Ostverträge im Lande zugewachsen.

Inzwischen ging jedoch die verfassungsrechtliche Diskussion im Hause weiter. In einem internen Vermerk des persönlichen Referenten vom 10.9.71 forderte Minister Schieler bei der Abteilung V eine gutachtliche Äußerung zu Aufsätzen zweier Verfassungsrechtler an, die sich nach dem Minister bekannten Presseberichten gegensätzlich zum Zustimmungserfordernis des Bundesrats zu den Ostverträgen (d. h. zu den Zustimmungsgesetzen) geäußert hatten.

Die Abteilung V antwortete am 1.10.1971 in einer ausführlichen gutachtlichen Stellungnahme, worin sie ausführt, daß keine Zustimmung des Bundesrats erforderlich sei, da kein verfassungswidriger Inhalt der Verträge gegeben sei.

Auf die Meinungsäußerung des Justizministeriums von Baden-Württemberg war das Bundesjustizministerium durch die Presse aufmerksam geworden. Es bat über die baden-württembergische Landesvertretung in Bonn um Übersendung des Gutachtens zum MV. Der Minister kam diesem Wunsch nach und übersandte zusätzlich die hausinterne Stellungnahme vom 23.3.1971.

Es folgte die Beratung der Verträge im Bundesrat.

Die Rechtsfragen des Vertragswerkes wurden weiter von der Abteilung V des Ministeriums ausgearbeitet.

Im März 1971 findet in Kiel ein Symposium des Instituts für Internationales Recht der dortigen Universität über Fragen der Ostverträge und der Rechtsstellung Berlins statt.

Das Gutachten des baden-württembergischen Justizministeriums findet hierbei wissenschaftliche Verwendung.

Am 21.12.1971 wird der Landtag von Baden-Württemberg wieder mit einem neuen Antrag der NPD beschäftigt.

Die NPD-Fraktion bezweckt mit diesem Antrag, eine Verpflichtung der Landesregierung dahin herbeizuführen, die Ratifizierungsgesetze im Bundesrat abzulehnen und den Vermittlungsausschuß anzurufen. Das Staatsministerium fordert wieder die Stellungnahme der Abteilung V des Ministeriums an.

Der NPD-Antrag wird später vom Landtag abgelehnt.

Nach internen Diskussionen innerhalb der Regierungskoalition des Landes beschließt die Landesregierung, die Zustimmungsbefähigung zu verneinen. Dementsprechend werden die baden-württembergischen Stimmen im Bundesrat abgegeben.

Zu dieser Zeit lief in Baden-Württemberg bereits der Wahlkampf für die im April stattfindenden Landtagswahlen an. Mit beginnendem Wahlkampf strebten auch die Meinungen über die Ostpolitik innerhalb der CDU/SPD-Koalition auseinander und wurden für den Wähler sichtbar.

Als letzte Fallstudie soll ein Beispiel für die Erledigung einer Sonderaufgabe dienen, bei welchem es sich um ein erst in den letzten Monaten abgeschlossenes Projekt handelt. Das Ministerium hatte aus eigener Initiative heraus völliges Neu-land betreten, als es auf unkonventionelle Weise einen Resozialisierungsfonds zur Darlehensvergabe an Straftentlassene errichtete.

c) Fallstudie 13: Resozialisierungsfonds

Bis zum Jahre 1973 war in der Bundesrepublik ein bereits im Kanton Zürich mit Erfolg angewendetes Verfahren, Starthilfe für Straffällige durch Darlehensgewährung aus einem Resozialisierungsfonds zu gewähren, völlig unbekannt.

Der Impuls für dieses Projekt wurde bei einem Besuch von Vertretern des Justizministeriums unter Leitung des MD bei der Justizdirektion des Kantons Zürich am 13.4.1973 gegeben.

Dort konnte man bereits von ersten Erfahrungen mit einem solchen Resozialisierungsfonds berichten. Durch Spenden und Stiftungen wurde in Zürich ein Fonds geschaffen, aus dem Schulden von Straftentlassenen getilgt werden. Mit den Gläubigern wird im Vergleichswege ein teilweiser Schuldenerlaß vereinbart, eine festgelegte Restquote wird dann aus dem Fonds befriedigt. Der Auszahlungsbetrag wird direkt an den Gläubiger geleistet, gegenüber dem Straffälligen wird das Geld als Darlehen hingegeben. Zur Sicherung tritt der Proband sein Arbeitseinkommen, das er in der Freiheit bezieht, an den Fonds ab.

Der Sinn dieses Verfahrens ist, dem Straftentlassenen die Wiedereingliederung in die Gesellschaft nicht durch oft nach der Entlassung lawinenartig

auf ihn einbrechenden Zwangsvollstreckungsverfahren zu erschweren. Die Erfahrung der Resozialisierung verschuldeter Straffälliger zeigt, daß häufiger Arbeitsplatzwechsel und die Zuflucht in Neuverschuldung bei zweifelhaften Kreditinstituten die Folgen dieser Schwierigkeiten beim Start in die Freiheit sind und den Probanden allzuhäufig erneut straffällig werden lassen, weil er keine Hoffnung auf einen Neubeginn sieht.

Beim Züricher Verfahren wird die Rückzahlung der Darlehen von Bewährungshelfern überwacht, die zuvor auch die Vergleichsverhandlungen mit den Gläubigern geführt haben.

Der Md schlägt den an der Besuonsfahrt beteiligten Referenten und Abteilungsleitern der Abteilung IV vor, in Baden-Württemberg ebenfalls den Versuch mit einem solchen Fonds zu machen.

Es war aus der Bundesrepublik lediglich bekannt, daß der Landtag von Nordrhein-Westfalen mit einem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Schaffung eines solchen Fonds befaßt war.⁶⁸⁾

Die Abteilung IV wird beauftragt, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten. Hierzu soll sich der betreffende Referent über Einzelheiten der praktischen Handhabung der Darlehenszuteilung und -abwicklung direkt in Zürich informieren. Die Abteilung III (Zivilrecht) wird um eine Stellungnahme zu den zivilrechtlichen Vorfragen des Projekts gebeten. Diese liegt am 22.10.1973 vor und wirft einige grundsätzliche, bisher nicht angesprochene Fragen zum Wesen der Finanzhilfe an Straffällige auf:

68) Eine ähnliche Regelung ist in § 13 des Entwurfs der Bundesregierung über die Entschädigung der Opfer von Straftaten vorgesehen. Die außerhalb der Straftat liegenden finanziellen Verpflichtungen des Strafgefangenen sind aber nicht berücksichtigt. Der Entwurf wurde außerdem nicht weiter verfolgt.

- ob das Darlehen aus dem Fonds nur für die finanziellen Folgen der Straftat (Schadensersatz) oder auch für sonstigen Schulden des Probanden gegeben werden soll,
- inwieweit eine Gesamtregulierung sämtlicher Schulden bei zu hohen Verbindlichkeiten eines Straftentlassenen noch mit der Resozialisierung in Zusammenhang steht (bei den Fällen, in denen ein Gläubiger wegen der Höhe der Schuld ohnehin nicht mehr mit Zahlung rechnet). Abteilung III schlägt vor, nur solche Regulierungsverfahren anzustreben, die wegen konkreter Belastung für die Wiedereingliederung erforderlich sind,
- welcher Teil des Arbeitseinkommens an den Fonds abzutreten ist. Sofern ein Restteil an Einkommen freibleibe, würden möglicherweise andere Gläubiger zugreifen und somit den Sinn einer vergleichsweisen Regulierung zunichte machen.

Am 23./24.10.1973 fand in Zürich eine Besprechung des Referenten IV 3 und des Abteilungsleiters mit Vertretern der Justizdirektion des Kantons Zürich statt. Hierbei wurden Einzelheiten der Geldaufbringung für den Fonds und der technischen Durchführung der Regulierung durch eine besondere behördliche Stelle besprochen.

Ein Aktenvermerk vom 30.10.1973 faßt das Ergebnis des Besuchs wie folgt zusammen:

- in der Schweiz wurde das Geld für den Fonds dadurch aufgebracht, daß bisher ungenützte Stiftungen ermittelt und nutzbar gemacht werden konnten,
- ein Fürsorger als Regulierungsbeamter führt in Zürich die Ermittlung der Schulden, die Vergleichsverhandlungen und -abschlüsse durch, wobei in

- vielen Fällen eine Vergleichsquote von bis zu 20 % der Restschuld erzielt werden kann. Bei bestrittenen Forderungen verweist der Fürsorger den Gläubiger auf eine gerichtliche Klärung,
- in der Schweiz hat sich die Sanierungsstelle für Straffällige zu einer Art Versöhnungsinstanz zwischen Tätern und Geschädigten entwickelt.

Bei einer Besprechung zwischen Minister, MD, Abteilungsleiter IV und dem Referenten IV 3 am 5.11.1973 entscheidet der Minister, einen Hilfsfonds auch in Baden-Württemberg zu errichten. Er solle aber nicht durch Gesetz, sondern durch eine Stiftung gegründet werden. Als Geldgeber wolle sich der Minister in erster Linie an die Industrie wenden.

Eine Begründung dafür, weshalb eine privatrechtliche Stiftung als Rechtsform für die Errichtung des Fonds gewählt wurde, anstatt eine Behördenstelle mit der Wahrnehmung der zweifellos im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe zu betrauen, wurde nicht gegeben. Bei den Besprechungen in Zürich wurde jedoch bekannt, daß die dortige Bevölkerung zunächst dem Gedanken eines Resozialisierungsfonds äußerst ablehnend gegenübergestanden habe, da die Öffentlichkeit geglaubt habe, die Schulden der Straftentlassenen würden aus Steuergeldern beglichen. Es sei vielfach in der öffentlichen Meinung argumentiert worden, man müsse wohl erst straffällig werden, um die Schulden erlassen zu bekommen. Aus diesem Grunde sei letztlich in Zürich der Weg über private Spenden und eine privatrechtliche Stiftung vorgezogen worden.

Da für die Durchführung der Aufgaben des Hilfsfonds die Bewährungshelfer bei den Gerichten in Frage kämen, wurden diese auf ihrer Landestagung in Frei-

burg im Februar 1974 um eine Stellungnahme gebeten. Diese fiel grundsätzlich positiv aus. Die Bewährungshelfer gaben aber zu bedenken, daß durch eine Art Beitreibertätigkeit hinsichtlich der vom Probanden zurückzuzahlenden Raten sein Vertrauensverhältnis zum Bewährungshelfer belastet werden könne. Außerdem träten bei nicht der Bewährungshilfe unterstellten Straftentlassenen Schwierigkeiten bei der Überwachung der Tilgungsraten auf.

Die Bewährungshelfer veranlassen im Hinblick auf die auch in Nordrhein-Westfalen laufenden Bestrebungen eine Prüfung und Stellungnahme ihrer Bundesorganisation, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer. Sie weist bei grundsätzlicher Zustimmung zum Projekt aber darauf hin, daß:

- ein Rechtsanspruch der Gläubiger auf Tilgung aus dem Fonds satzungsmäßig ausgeschlossen werden müsse, da sonst der Gleichheitsgrundsatz verletzt sein könne,
- im Hinblick auf die in Zürich aufgekommenen Vorurteile bei der Bevölkerung die Finanzierung des Fonds durch eine Stiftung derjenigen mit öffentlichen Mitteln vorzuziehen sei.

Mit Vermerk vom 27.3.1974 wird der Abteilung III von Abteilung IV der Auftrag erteilt, die Voraussetzungen für eine Stiftungsgründung zu prüfen und außerdem zu klären, welche Formulare aus der Schweiz als Vorlagen verwendet werden könnten und welche Qualifikation die Person haben müsse, die über die Euteilung und Abwicklung der Darlehen entscheide.

Abteilung III kommt zu dem Vorschlag, den Vorstand der Stiftung dem Justizministerium wegen der besseren Koordinations- und Überwachungsmöglichkeit

im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe zu übertragen.

Der Regulierungsbeamte brauche kein Volljurist sein, es sei in erster Linie auf dessen Verhandlungsgeschick Wert zu legen.

Zur Finanzausstattung des Fonds fertigt der zuständige Referent IV 3 einen Aktenvermerk vom 16.5.1974, in welchem er anregt, das Stiftungsvermögen zunächst auf 50.000,-- DM festzulegen. Der Antrag auf Vergabe von Darlehen solle nur über den Bewährungshelfer gestellt werden können. Der Minister wird weiterhin in dem Vermerk gebeten, nun konkret an die Industrie zur Beschaffung von Spenden heranzutreten.

Im Juli 1974 entwirft die Abteilung III eine Stiftungsurkunde.

Die Stiftung wird im September des Jahres unter dem Namen "Resozialisierungsfonds" errichtet.

Im Oktober 1974 stimmt der Ministerrat dem Fonds zu und ist entsprechend dem Vorschlag des Referenten bereit, eine Starthilfe von 50.000,-- DM aus öffentlichen Mitteln zu geben.

Auf Anfrage ist das Finanzministerium bereit, auf die Erstattung von Verwaltungskosten zu verzichten, so daß die Stiftungsgelder ausschließlich dem Stiftungszweck zugeführt werden können.

Am 16.10.1974 gibt der Minister in einer Pressemitteilung die Gründung bekannt; Spendenzusagen seitens der Industrie lägen bereits zusätzlich zur Starthilfe des Landes vor.

Mit einem Faltblatt werden Berufsverbände, Industrie- und Handelskammern und Justizbehörden, sowie mit einem Merkblatt die Straftatlassenen selbst über Sinn und Handhabung des Resozialisierungsfonds unterrichtet.

4. Bemerkungen zu den Fallstudien

Die wesentlichen Gesichtspunkte der mit den Fallstudien verfolgten Entscheidungsabläufe sollen beleuchtet und kritische Anmerkungen angebracht werden:

Fallstudie 1 - Registerkonzentration - ist das Grundmuster des Ablaufs eines Vorhabens im Ministerium und im Landtag. Das wesentliche an dieser Fallstudie ist die Beobachtung eines technischen Organisationsablaufs in der Justizverwaltung.

Sachliche Gesichtspunkte waren für die Einzelentscheidungen maßgebend; sie wurden durch umfangreiche Anhörungen vorbereitet. Entscheidungshilfen wurden vom Minister an die Gerichtspräsidenten delegiert, da diese den besseren regionalen Einblick haben.

Maßgebliche politische Einflüsse oder solche von Verbänden und Gruppen waren nicht gegeben, es wurden nur Sachberichte der angehörten Stellen und Verbände abgegeben. Der Grund hierfür war, daß es sich um eine sachliche Organisationsänderung zur Verbesserung der Rechtspflege handelte, welche die Interessen der Bevölkerung nur indirekt berührte. Der Vorgang entzog sich damit einem Meinungsstreit zwischen privaten und öffentlichen Interessen.

Die Grundentscheidung für die Durchführung der Konzentration wurde von der Organisationsabteilung I getroffen. Der Impuls kam über die Abteilung III und war einem Sachzwang zur Spezialisierung der gerichtlichen Register entsprungen.

Die Fallstudie zeigt auch, daß sich das Ministerium bei verwaltungstechnischen Planungen an den Bedürfnissen der Praxis weitgehend orientiert und durch die Anordnung von Berichten auch nach Abschluß eines Vorhabens Unzuträglichkeiten ermittelt und diese beseitigt.

Bei dieser Fallstudie tritt dem Beobachter das Ministerium in seiner Haupteigenschaft als Verwaltungsministerium entgegen.

Indes erscheint es fraglich, ob ein Organisationsprozeß dieses Umfangs, auch wenn er nur verwaltungstechnischer Natur ist, nur mit Anhörung und Erörterung der Sachargumente, hier unter dem Gesichtspunkt der Spezialisierung der Gerichte, durchgeführt werden kann. Nach Auffassung des Verfassers wäre die bessere Abstimmung mit der politischen Konzeption der Justizreform im Lande erforderlich gewesen. Die Registerkonzentration führte zu einer Schrumpfung der Aufgaben der kleinen Amtsgerichte und damit zu einer Distanzvergrößerung zwischen ihnen und der betroffenen Bevölkerung. Diese teilweise Aushöhlung der kleinen Amtsgerichte lieferte das Argument für ihre spätere Auflösung. Die Registerkonzentration hätte daher als politisches Kriterium der Aufgabenaushöhlung der Amtsgerichte im Anhörungsverfahren und bei der Entscheidung gesehen werden müssen.

Auch bei der Fallstudie 2 - Abschaffung der kleinen Amtsgerichte - führte ein Sachzwang (Rationalisierung und Spezialisierung der Gerichte) zu der **Organisationsentscheidung**.

Das Bedeutsame des Falles ist im Gegensatz zu Fallstudie 1 aber, daß hier die politische Entscheidung, das Ministerkonzept, die durchgehende Linie im Entscheidungsablauf darstellte.

Das Zustandekommen des ersten Gesetzentwurfs zur Abschaffung der kleinen Amtsgerichte unter Justizminister Schieler konnte in der Untersuchung außer Betracht bleiben, da dieses Konzept nicht in die politische Wirklichkeit umgesetzt wurde.

Nachdem die CDU die absolute Mehrheit im Landtag errungen hatte, verlief der Willenbildungsprozeß deutlich von oben nach unten. Das Anhörungsverfahren brachte kaum sachliche Änderungen außer solchen auf Anträge aus der CDU-Fraktion.

Das Projekt wurde von vornherein unter der Voraussetzung der Einräumigkeit von Gerichtsbezirken und Verwaltungsräumen angepackt und ohne nennenswerte Abweichung vom Konzept auch durchgesetzt.

Die Eile des Vorgehens überraschte auch beteiligte Stellen. Der Minister wollte unter allen Umständen das Inkrafttreten der Änderung bis zum 1.1.1974 erreichen. Die Frist von einigen Wochen für das Anhörungsverfahren war für eine derart einschneidende Maßnahme der Gerichtsreform zu kurz. Deshalb lag nur ein Teil der Stellungnahmen rechtzeitig vor, eine ganze Anzahl von Äußerungen traf verspätet ein.

Bedenklich erscheint aber vor allem, aus austehenden Meinungsäußerungen, die infolge der kurzen Fristsetzung nicht rechtzeitig eintreffen konnten, auf eine stillschweigende Zustimmung dieser Stellen zu schließen. Diese Unterstellung kann nur damit gerechtfertigt werden, daß ohnehin das Anhörungsverfahren nur eine Formsache gewesen sein soll und die Organisationsentscheidung hiervon nicht mehr beeinflusbar war.

Der erst in der Endphase zutage getretene Konflikt der Gerichts- mit der Verwaltungsreform zeigt weiter, daß für eine sorgfältige Planung und Erörterung aller zu berücksichtigenden Umstände und für die Abstimmung mit den Reformplanungen anderer Ressorts keine genügende Zeit blieb, obwohl die Einräumigkeit der Ausgangspunkt der Gerichtsreform war.

Wo bei Fallstudie 1 noch eigene Sachentscheidung und Praxisforschung des Ministeriums vorherrschte, ist bei Fallstudie 2 der Vollzug einer politischen Organisationsentscheidung im Vordergrund.

In dieser Funktion war das Ministerium weniger als Verwaltungsministerium, sondern als Ministerbüro zur Durchsetzung der Regierungsentscheidung tätig.

Der Fall zeigt weiterhin, wie das zufällige, aber leichtfertige Aufs-Spiel-Setzen einer parlamentarischen Mehrheit einen Umschlag eines Sachkonzeptes in das Gegenkonzept bewirken kann.

Bei Fallstudie 3 - EDV im Mahnverfahren - kam der Impuls zur Organisationsreform aus der Zusammenarbeit der Bundesländer. Der Sachzwang in der eigenen Landesverwaltung war nur indirekt für die Grundsatzentscheidung bestimmend. Getragen wurde diese von der Gesamtentscheidung der Justizministerkonferenz. Diese bundeseinheitliche Entscheidung kam durch freiwillige Zusammenarbeit zustande und wurde arbeitsteilig in den einzelnen Ländern durchgesetzt.

Der Fall zeigt den Erfahrungsaustausch und den Gang der projektbezogenen fachlichen Zusammenarbeit der Justizverwaltungen auf Bundesebene.

Trotz des Willens der JuMiKo zur unkonventionellen Zusammenarbeit ergeben sich aus den in einzelnen Ländern auftretenden Besoldungs- und Zuständigkeitsproblemen beim Austausch der Fachkräfte Reibungspunkte. Die einzelnen Verwaltungen in den Ländern erweisen sich so in ihrer autonomen und starren Eigengesetzlichkeit als Hindernis der kooperativen Grundsatzentscheidung.

Bei Durchführung dieses Vorhabens wurde das Ministerium in seiner Rolle als Organisationsbehörde für die Justizverwaltung im Rahmen der Beteiligung des Landes an Beschlüssen der JuMiKo tätig.

Die Fallstudie 4 - kriminologische Zentralforschungsstelle - zeigt wie der vorhergehende Fall die unkonventionelle Form der Zusammenarbeit der Länder in der JuMiKo.

Der Anstoß erfolgte nicht durch eine sachliche Notwendigkeit in der Verwaltung, sondern durch die Ministerentscheidung zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit auf Bundesebene.

Der Entscheidungsprozeß verlief von der Spitze des Ministeriums in die JuMiKo hinein und zurück in die zuständige Abteilung des Justizministeriums von Baden-Württemberg zur Ausführung des Ministerbeschlusses. Als Entscheidungshilfe wurde eine Fachkommission eingesetzt, zivilrechtliche Vorfragen wurden mit der Abteilung III und forschungspolitische Aspekte mit dem Kultusministerium abgestimmt.

An dem Entscheidungsprozeß ist bemerkenswert, daß zunächst nur die grundsätzliche Entscheidung für eine gemeinsame Forschungsstelle im Raume stand; die Konstitutionsart der Forschungsstelle und ihre Rechtsnatur wurden aber dem Ergebnis des dem baden-württembergischen Justizministerium übertragenen Erledigungsverfahrens überlassen. Der weitere, für die anderen Länder verbindliche Entscheidungsprozeß wurde somit von der Bundesebene herunter in die Justizverwaltung eines Landes verlagert.

Das Ergebnis dieses Prozesses erbrachte einen unkonventionellen, weil von den einzelnen Justizverwaltungen der Länder unabhängigen Gründungsakt einer gemeinsamen Forschungsstelle auf Vereinsbasis.

Bei Erledigung dieser Aufgabe fungierte das Ministerium als ein die Beschlüsse der JuMiKo durchführendes Büro des Ministers (ähnlich wie im Fall 3), hier aber in der Rolle einer von der JuMiKo ausgeliehenen Organisationsbehörde.

Fallstudie 5 - Ordnungswidrigkeitenrecht - zeigt den Ablauf eines Administrationsprozesses. Diese werden durch das Vorhandensein von Vollzugsbestimmungen automatisch in Gang gesetzt.

Bei Fallstudie 5 war das Erfordernis der Anpassung von Landesrecht an das Bundesrecht ausschlaggebend.

Der Fall zeigt, wie eine Gesetzesanpassung sachlich durch Erarbeiten der anzugleichenden Vorschriften im Landesrecht (Sichtung von Querschnittsgesichtspunkten) durchgeführt wird. Auf diese Weise konnte unter Zuhilfenahme technischer Einrichtungen anderer Behörden rationell ein Katalog der betreffenden Normen auch für künftige Aufgaben erstellt werden. Der Entscheidungsspielraum, wie die Angleichung durchgeführt wurde, ob Anhörungen, Stellungnahmen anderer Behörden bzw. Zuziehung einer Fachkraft für die Sichtungsarbeiten erforderlich waren, wurde dem Referenten in eigener Verantwortung eingeräumt.

Hervorzuheben ist an diesem Fall, daß der Referent auch materiell einen Spielraum bei der Entscheidung über moralisch belastete Straftatbestände hatte, obwohl es sich äußerlich um einen Feinen Verwaltungs- d. h. Vollzugsprozeß handelte.

Das Ministerium war bei diesem Vorhaben als Verwaltungs- und als Gesetzgebungsministerium (sogenannte kleine Strafrechtsreform im Lande) tätig.

Die Falluntersuchung 6 - Strafrechtsreform - zeigt die verwaltungsmäßige Beteiligung des Landes an der Bundesgesetzgebung im Rechtsausschuß des Bundesrats.

Die Anhörung der für die Entscheidung des Bundesgesetzgebers maßgeblichen unteren Gerichte und Fachbehörden wurden vom Bund an die Länder delegiert. Der Bundesgesetzgeber benützte in diesem Fall also die Länderjustizministerien und deren Anhörungsverfahren für eine praxisnahe Bundesgesetzgebung.

Die Initiative für das Tätigwerden lag wiederum, wie im vorhergehenden Fall, in der administrativen Beteiligung des Justizministeriums an der Gesetzgebungstätigkeit des Bundesrats. Im Gegensatz zur Mitarbeit bei Projekten der JuMiKo handelt hier das Ministerium aufgrund gesetzlich vorgegebener Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Beratung des Rechtsausschusses des Bundesrats. Auf diese Weise ist das Anhörungsverfahren der einzelnen Bundesländer an die Beratung im Rechtsausschuß angekoppelt, es findet eine administrative Abwälzung von Teilen der Gesetzesvorbereitung vom Bund auf die Justizministerien der Länder statt.

Für das Anhörungsverfahren ist der eigene Ermessensspielraum des Landesministeriums gegeben. Es entscheidet je nach den sachlichen Anforderungen des vorzubereitenden Bundesgesetzes, ob die verwaltungsmäßige Anhörung der betroffenen Stellen und Behörden ausreicht, oder ob eigene Wege zur Praxiserforschung durch Hearings, Gutachten oder Tatsachenaufarbeitung durch den Referenten, quasi wie eine untere Fachbehörde, erforderlich sind.

Die Fallstudien 7 - Dienstaufsicht über Staatsanwaltschaften - und 8 - Dienstaufsicht über Richter - zeigen das unterschiedliche Entscheidungsermessen bei Verwaltungsaufgaben. Der Spielraum ist durch das Gesetz, insbesondere durch die Garantie der Unantastbarkeit des Strafverfahrens, vorgegeben.

Die Dienstaufsicht über die Staatsanwälte greift auch in deren materielle Entscheidungsbefugnis ein, weil die Staatsanwaltschaften als nachgeordnete Behörden weisungsgebunden sind.

Hier ist das Ministerium obere Fachbehörde.

Das wesentliche Merkmal dieser Sachaufsicht ist die ständige Berichtspflicht der Staatsanwaltschaften, durch die eine fast lückenlose Überprüfung der Vorgänge durch das Ministerium möglich ist.

Das Ministerium kann eine Sachentscheidung an sich ziehen, der Minister selbst kann über die Eröffnung oder Einstellung eines Strafverfahrens durch entsprechende Weisung entscheiden, wenn seine parlamentarische Verantwortung bei politisch relevanten Strafverfahren dies verlangt (wobei die Gesetzmäßigkeit nach der StPO gewahrt sein muß).

Am Beispiel der weisungsgebundenen Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften zeigt sich besonders deutlich die Doppelstellung des Ministeriums in Verwaltungsangelegenheiten. Auch ein Verwaltungsministerium macht die politisch verantwortliche Entscheidung des Ministers, die Regierungsentscheidung, notwendig, wenn durch die Politisierung eines Justizfalles der Verantwortungsbereich einer bloßen Verwaltungsentscheidung nicht mehr ausreicht.

Anders verhält es sich bei der Dienstaufsicht über Richter (Fallstudie 8).

Hier steht dem Ministerium als persönlicher Dienstaufsichtsbehörde keine materielle Entscheidungsbefugnis zu. In dieser Funktion ist das Ministerium Verwaltungsministerium in der Rolle eines "Ombudsmannes", der die Unantastbarkeit der richterlichen Unabhängigkeit und des Gerichtsverfahrens vor Eingriffen von außen zu wahren hat.

Auf Beschwerden Betroffener hin kann das Ministerium Berichte anordnen und die Einhaltung der prozessualen Regeln überprüfen. Es nimmt aber infolge der richterlichen Unabhängigkeit mehr eine Observationsstellung ein, wodurch die Petitionsmöglichkeit naturgemäß erheblich eingeschränkt ist.

Bei der Richterdienstaufsicht ist das Bemerkenswerte, daß sich das Ministerium in einem Entscheidungs dualismus befindet, der durch Recherchierung des formellen Verfahrensablaufs einerseits und durch Protektion der materiellen Rechtssprechung andererseits gekennzeichnet ist.

Fallstudie 9 - Gnadenrecht -:

Eine Sonderrolle bei der Administrationstätigkeit des Ministeriums spielt das Gnadenreferat.

Bei ihm kommen zunächst die Handlungsanstöße von den verschiedensten Stellen, von Einzelpersonen, Interessenverbänden, aus dem parlamentarischen Bereich und aus der Justiz und vom Referent selbst.

Dieses Referat veranschaulicht die direkte Angehbarkeit und Durchlässigkeit des Ministeriums im Bereich der Einzelverwaltung.

Der Entscheidungsablauf ist in Gnadensachen kaum schematisierbar. Er ist von Fall zu Fall vom Referenten zu gestalten, da die Sachverhalte jeweils völlig verschieden und dynamisch sind. Menschliche Einzelschicksale lassen sich kaum verwalten, sondern allenfalls gestalten. Der Referent kann nicht warten, bis er einen Vorgang zu vollziehen hat, er muß ihn selbst in Gang setzen und verfolgen, wenn er auf einen untragbaren Fall aufmerksam wird.

Die Entscheidungen in diesem Referat werden meist nicht durch Aktenvermerke vorbereitet, sondern durch Prüfung der Lebenssachverhalte "vor Ort". Hierin ähnelt das Ministerium einer unteren Fachbehörde.

Da Gnade vor Recht ergeht, ist ein relativ großer Ermessensspielraum in die Entscheidungsstruktur dieses Tätigkeitszweigs des Ministeriums eingebaut. Zieht der Minister einen Gnadenfall an sich oder wird er ihm vorgelegt, hat er einen weiten politischen Entscheidungsrahmen.

Da es sich im Gnadenrecht um letztlich nicht judizierbare menschliche Entscheidungen handelt, kann der Minister bei rechtsförmlicher Entscheidungsauswahl die für ihn politisch und menschlich vertretbare Lösung wählen.

Als Gnadenbehörde ist das Ministerium eine direkte Anlaufstelle für den Bürger. Die Effizienz für die Durchsetzung seines Gesuchs ist aufgrund der stets individuellen Prüfungs- und Entscheidungspraxis groß.

Administration bedeutet in diesem Referat Gestaltung von Einzelschicksalen und kommt somit einem Organisationshandeln in Einzelsachen nahe.

Diese Rolle einer Einzelsachenbehörde ist eine der hervorstechendsten Besonderheiten eines Landesministeriums.

Der Fall 10 - Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses - zeigt das Ministerium in einer Funktion als untere Fachbehörde. Bei dieser Aufgabenerledigung muß es quasi-sicherheitspolizeiliche Präventivmaßnahmen organisieren. Dieser Sonderkomplex bisher nicht gekannten Ausmaßes läßt sich in den sonstigen Verwaltungsablauf einer Ministerialbehörde nicht einordnen.

Der Impuls ging vom Bund aus und hat einen Entscheidungsablauf in Gang gesetzt, der durch Primäruntersuchungen die sachlichen und sicherheitspolizeilichen Voraussetzungen für die Auswahl des Prozeßortes und für die Sicherung und Behandlung der Gefangenen ermittelt.

Die jüngsten Vorwürfe gegen die Justizbehörden in einigen Bundesländern in Zusammenhang mit der Unterbringung und Ernährung von BM-Gefangenen zeigen, welche politische Entscheidungsdimension einem Landesjustizministerium hier als Sonderaufgabe übertragen wurde.

Die Crux der Verwaltungsentscheidung ist, wie bei der Richteraufsicht, daß die Sicherheit des Prozesses und seiner Beteiligten gegen die Interessen einer unangetasteten Prozeßförmlichkeit abzuwägen sind. Beide Aufgaben hat das Ministerium wahrzunehmen. Dazuhin hat es - dies ist die Besonderheit dieses Falles - bei der Vorbereitung des BM-Prozesses eine umfassende Sicherheitsorganisation wie eine Polizeibehörde zu übernehmen.

Die Besonderheit der Fallstudie 11 - Halb-offene Vollzugsanstalt - liegt zunächst darin, daß sich das Ministerium in seiner Rolle als oberste Strafvollzugsbehörde eigene Reformziele geschaffen hat.

Weiterhin ist der Fall ein Beispiel für die Beteiligung der Öffentlichkeit und deren Einflußnahme auf ein Justizvorhaben.

Die Initiative für dieses Vorhaben kam aus dem Hause selbst. Der Entscheidungsvorgang lief im wesentlichen über den Abteilungsleiter und den MD ab.

Das Unkonventionelle an der Projektvorbereitung war, daß auf wenig verwaltungsstarre Weise mit anderen Behörden (Finanzministerium, Kultusministerium, Hochbauamt) kooperiert und die Informationswege kurz gehalten wurden. Die Recherchen erfolgten wieder in der Funktion einer unteren Fachbehörde vorort und mit direkter Einbeziehung der Beteiligten; letzteres allerdings zu spät.

Die Entscheidung wurde geprägt durch die Notwendigkeit des Zugriffs auf ein anzukaufendes Gelände. Hieraus ergibt sich das wesentliche Ergebnis dieser Fallbeobachtung:

Der Willensbildungsprozeß konnte nicht organisch durch vorbereitende Prüfungen und Vorentscheidungen auf das Projektziel, nämlich die Einrichtung einer halb-offenen Vollzugsanstalt, hin entwickelt werden. Der Ankauf des Geländes und damit die örtliche Festlegung wurde durch die Bedingungen des privatwirtschaftlichen Immobilienhandels erzwungen. So wurde der Entscheidungsablauf auf den Kopf gestellt und mußte vom Endpunkt her erst auf die Vorentscheidungen hingelenkt werden. Das sonst übliche Anhörungsverfahren als Entscheidungshilfe ging unter diesem Zwang verloren.

In der erzwungenen Umkehrung des Entscheidungsprozesses dürfte letzten Endes der Grund des Scheiterns liegen. Die Entscheidungsvorbereitung

hätte die Information und Aufklärung der betroffenen Bevölkerung über die Ziele der halb-offenen Vollzugsanstalt erfordert. Durch den Zwang zum Zugriff auf ein Gelände verlief die Planung am Bürger vorbei. Durch die vollendete Tatsache wurde zumindest die Bereitschaft der Bevölkerung abgeblockt, sich an der Projektvorbereitung ohne Vorurteil zu beteiligen. Das Vorurteil rückte durch die örtliche Betroffenheit (die St.-Florians-Methode) derart stark in den Vordergrund des Bewußtseins und erzeugte Angstreaktionen, so daß die Entwicklung eines verantwortlichen, mitdenkenden politischen Bewußtseins nicht mehr möglich war.

Die Information der Öffentlichkeit auf der Bürgerversammlung vom 4.3.1970 und in der Presse erfolgte, vom Ablauf des ganzen Willensbildungsprozesses her gesehen, eindeutig zu spät. Die Pressearbeit war außerdem ungenügend, um noch eine breit angelegte Bewußtseinsbildung zu erreichen.

Zu bürokratisch wurde das Hauptgewicht der Vorbereitungen auf die baulichen Planungen gelegt. Selbst dann noch, als bereits offenkundig war, daß die Öffentlichkeit über den Kreis der unterzubringenden Straftäter falsch informiert war, wurde das Hauptgewicht der Projektvorbereitung nicht auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit umgelagert.

Die öffentliche Meinung, die mit der Unterbringung von Gewalttättern auf dem Michelsberg rechnete, war falsch programmiert und wurde zulange auf diesem falschen Wissensstand gelassen.

Aufgrund der Umkehrung des Entscheidungsprozesses herrschte allerdings auch im Ministerium zunächst keine klare Vorstellung über den Kreis der Probanden. Das Vorurteil "Gewalttäter" hätte aber durch rechtzeitigere, intensivere und gezieltere Öffentlichkeitsarbeit vom Ministerium ausgeräumt werden können und müssen.

So entstand eine Informationslücke zwischen der betroffenen Bevölkerung und deren Kommunalverwaltungen einerseits und dem Ministerium andererseits, die auf Seiten der Betroffenen zu einem Zusammenschluß und einer Identifikation mit den bei der Bevölkerung bestehenden Vorurteilen führte.

Vermutlich bewirkte dieser Identifikationsprozeß dann die Absage der Verkäufer an das Ministerium und dessen Projekt.

Der Ablauf der kontroversen Diskussion um das Zustimmungsgesetz zum Moskauer Vertrag - Fallstudie 12 - zeigt das Justizministerium von Baden-Württemberg in der Rolle des Ministerbüros. Die Erarbeitung des Rechtsgutachtens zum staatsrechtlichen Problem des Moskauer Vertrags erledigte das Ministerium in seiner Funktion als Justitiar der Landesregierung.

In dieser Doppelrolle kann das Ministerium als das Gutachterbüro des Justizministers bezeichnet werden.

Der Impuls für die gutachterliche Tätigkeit wurde unmittelbar durch die Anträge der NPD im Landtag gegeben. Mittelbar war jedoch die Bundespolitik der Anlaß für den gesamten landespolitischen Meinungsbildungsprozeß.

Über diese Impulsgebung hinaus zog der Minister aber selbst die Initiative an sich und ließ ein umfassendes Gutachten erarbeiten, das ihm in seiner Funktion als Regierungsmitglied einer Koalitionsregierung mit auseinanderstrebenden Meinungen im Wahlkampf diene.

Durch das Gutachten zu dem Moskauer Vertrag war das Ministerium auf nicht unmaßgebliche Weise an der parteipolitischen Profilierung des Justizministers beteiligt.⁶⁹⁾

Die Fallstudie zeigt, wie das Ministerium auch in seiner Rolle als Justitiar in einen Prozeß der politischen Meinungsbildung zwischen den, die Koalitionsregierung stellenden Parteien mit einbezogen wird, wenn es zugleich als Ministerbüro agiert und in dieser Doppelstellung den politischen Standpunkt des Ministers rechtlich vorzubereiten hat.

Die Diskussion um die Ostverträge ging allerdings durch die gesamte bundespolitische Meinungsbildung. Dadurch, daß das Justizministerium durch das von ihm geforderte Rechtsgutachten in einen umfassenden bundespolitischen Meinungsbildungsprozeß eingeschaltet worden war, wurden die Meinungen bis^{hin} zum einzelnen Referenten des Ministeriums mobilisiert. Hierdurch entstand eine auftragsfreie, für die politische Meinung des Ministers engagierte Gutachterstätigkeit der Rechtsabteilung V, die über das offizielle Gutachten des Hauses hinaus in dem Vermerk an den Minister ihre Auffassung zu den gesamten Ostverträgen darlegte.

69) Justizminister Dr. Schieler wurde Fraktionsvorsitzender seiner Partei, nachdem die CDU die absolute Mehrheit im Lande bei den Landtagswahlen im Frühjahr 1972 errang.

Durch diese Äußerung seiner Rechtsauffassung und das Engagement für den Standpunkt des Ministers wurde das Ministerium zu einem institutionellen Faktor der Meinungsbildung im Lande, wenn auch auf den einzelnen politischen Vorgang beschränkt. Ein wesentliches Ergebnis dieser Fallstudie ist somit, daß das Ministerium als Ministerbüro in politisch brisanten Situationen in der Lage ist, eindeutige politische Positionen zu beziehen, sofern diese aus der Sicht der gleichzeitig wahrzunehmenden Justitiartätigkeit gesehen rechtlich zu vertreten sind.

Die Entwicklung eines politischen Bewußtseins des Ministeriums, als Rechtsgutachterstelle eigene Anstöße zur politisch-historischen Diskussion geben zu müssen und sollen, ist weiterhin beachtlich.

Der Fall zeigt die Wechselwirkung zwischen der Anregung des Ministers an sein Haus, eine Meinungsbildung gutachterlich vorzubereiten und den dadurch bewirkten, umfassenderen Rück-Impuls aus dem Ministerium an den Minister und die Landesregierung. Diese Wirkung war zunächst nicht beabsichtigt, sie hob die Rolle des Ministeriums als Justitiar weit hinaus über die sonst übliche Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen des Bundes oder Landes und hätte fast zu einem Eklat in der Landesregierung geführt. In fachlicher Hinsicht war die Ausstrahlung des Gutachtens auf die Staatsrechtswissenschaft einiger Universitäten der anderen Bundesländer ebenfalls beachtlich.

Weiterhin macht der Fall deutlich, wie ein Meinungsbildungsprozeß nicht vom Wahlkampf gestoppt und vereitelt wird, wie z. B. bei der Neueinteilung der Amtsgerichtsbezirke, sondern daß dieser Prozeß gerade durch den Wahlkampf verstärkt wird und in ihn übergeht.

Mit der Sonderaufgabe Resozialisierungsfonds - Fallstudie 13 - hat das Ministerium ebenso wie beim Projekt "halb-offene Vollzugsanstalt Michelsberg" aus der Verpflichtung zur Resozialisierung des Straftäters heraus völliges Neuland beschritten.

Die Initiative in diesem Fall kam aus dem Ausland; die maßgebliche Entscheidungsebene war der Minister selbst und der MD. Die Entscheidungsvorbereitung erfolgte durch Treffen mit Fachkreisen des Auslands und durch Anhörung der in der Resozialisierungspraxis tätigen Kreise.

Neue Aspekte und Anregungen erbrachte deren Stellungnahmen und die Befragung der Zivilrechtsabteilung des Ministeriums.

Bermerkwürdig am Ablauf dieses Vorhabens ist die unkonventionelle Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen, die pragmatische Vereinbarung mit dem Finanzministerium und der persönliche Einsatz des Ministers für die Beschaffung der Finanzmittel des Fonds.

Es bleibt aber die Frage, weshalb das Ministerium die Rechtsform einer Stiftung gewählt hat, wenn ohnehin das Justizministerium deren Vorstand ist, die Finanzverwaltung auf Kostenerstattung für den Staat verzichtet, die Starthilfe ohnedies aus öffentlichen Geldern finanziert wird und der Beamtenapparat zur Durchsetzung der Stiftungsaufgaben herangezogen wird. Erscheint dann nicht die Stiftung nur als Umgehungsgeschäft zur Vermeidung der öffentlichen Diskussion und Kontroverse um die Verwendung öffentlicher Mittel für Straftatlassene?

Bei derartiger sachlicher und rechtlicher Abhängigkeit der Stiftung vom Ministerium hätte eine offene Hereinnahme des Resozialisierungsfonds in die Verwaltungsaufgaben der Strafvollzugsabteilung kaum etwas geändert. Der Vorteil wäre aber gewesen, daß die Öffentlichkeit erkennt, daß Resozialisierung eine von der Allgemeinheit zu tragende öffentliche Aufgabe ist.

Insoweit die Aufklärung der Öffentlichkeit über die Mittel und Ziele der Resozialisierung ausgespart werden sollte, ist eine Parallele in der Entscheidungsstruktur zum Fall "Michelsberg" zuzuerkennen. Dort scheiterte das Vorhaben unter anderem an diesem Mangel. Es bleibt abzuwarten, wie der Resozialisierungsfonds sich in der öffentlichen Meinung behaupten wird und ob die mit ihm verbundenen Justizziele durch eine im Privatrecht verankerte Stiftung erreicht werden können.

Die Fallstudien und ihre Auswertung haben versucht, einen Einblick in die Erledigung der vielfältigen Aufgaben des Ministeriums zu geben und das Entscheidungsgefüge zu veranschaulichen. Im folgenden Abschnitt soll dargestellt werden, aus welchen Informationsquellen heraus die Entscheidungen getroffen werden und welche Informations- und Kommunikationsgänge in der Personalstruktur des Ministeriums zu beobachten sind.

VI.

Information und Kommunikation im Ministerium

1. Information von außen

Die Information über Ereignisse draußen erfolgt neben der privaten Presselektüre⁷⁰⁾, Rundfunk und Fernsehen durch den vom Pressereferenten täglich ausgearbeiteten Pressespiegel.

Der Pressespiegel wird aufgeteilt nach den einzelnen, jeweils von einem Sachproblem betroffenen Abteilungen. Dies setzt voraus, daß der Pressereferent sich seinerseits über die Aufgaben und Projekte der Abteilungen informiert.

Bei wichtigen oder eiligen Informationen erfolgt auch diese schon vor Ausarbeitung des Pressespiegels mündlich vom Pressereferent direkt an den zuständigen Referenten oder Abteilungsleiter.

Außerdem abonniert das Ministerium verschiedene Tages-, Wochenzeitungen und sonstige Periodika, insbesondere juristische Zeitschriften und Fachblätter. Diese gehen im Rundlauf durch die Abteilungen, teilweise sind sie in der Bücherei des Ministeriums zu lesen; außerdem liegen Bildinformationen über Baden-Württemberg in den Foyers auf.

70) Der MD informiert sich z. B. durch vier Tageszeitungen: FAZ, Die WELT, Stuttgarter Nachrichten, Stuttgarter Zeitung, Badische Neueste Nachrichten, Mannheim.

Spezifische Zeitungen und Fachzeitschriften werden einzelnen Abteilungen zugeleitet, so z. B. der Abteilung III (Bürgerliches Recht) für die Probleme des Handelsrechts DAS HANDELSBLATT. Die Abteilung IV (Strafrecht) informiert sich zusätzlich aus den sog. Revolverblättern und der Boulevardpresse.

Die Information des Ministers erfolgt neben einer Vielzahl privater Tages-⁷¹⁾ und Fachlektüre durch den Pressespiegel, durch schriftliche Berichte und Vermerke.

An erster Stelle seiner Information über einzelne Sachgebiete und zur Vorbereitung einer Entscheidung steht der Vortrag des Referenten oder des Abteilungsleiters. Der Vortrag bestimmt vor allen anderen Informationsquellen die Gleichung: Ministerentscheidung = Ministerinformation.

Der Ministervortrag (bzw. Vortrag der Referenten im allgemeinen, an Minister und Abteilungsleiter) ist nach Wichtigkeitsgesichtspunkten gestaltet. Es werden nur die zur Entscheidung wesentlichen Sachprobleme vorgetragen bzw. sonst irgendwie entscheidungserhebliche Anmerkungen vorgebracht (z. B. über Reaktionen der Presse).

Die Auswahl hat der Referent selbst vorzunehmen, wobei erfahrungsgemäß Verlaß auf seinen fundierten Sachvortrag besteht.

71) Zusätzlich zu den überregionalen Tageszei-
tungen liest er die Regionalblätter aus sei-
nem Wahlkreis.

Fachliche Information erhalten die höheren Beamten des Hauses auf breiter Basis bei Fortbildungsveranstaltungen, Juristentagungen usw., zu denen sie auf eigenen Wunsch oder auf Anregung des Ministeriums (insbesondere Abteilung I) abgeordnet werden.

2. Information nach außen und Öffentlichkeitsarbeit

Grundsätzlich arbeitet die Justiz geräuschlos, spektakuläre Aktionen sind ihr fremd.

Dennoch hat sich im Zuge der Demokratisierung der Gesellschaft auch die größere Transparenz der Justiz und ihrer Aufgaben ergeben.

Der Bürger, insbesondere als Verbraucher, fordert Information über seine Rechte. Er nimmt Anteil an Rechtsproblemen, weil er erkennt, daß sie ihn mittelbar oder unmittelbar betreffen.

Der Pressereferent des Ministeriums informiert die Presse und die Öffentlichkeit über einzelne Vorhaben und beantwortet Fragen an das Ministerium.

Er gibt Berichte an die Presse hinaus oder informiert die Redaktionen direkt mit telefonischen Meldungen.

Tagespolitische oder besonders wichtige Probleme aus der Arbeit des Ministeriums werden in den Pressekonferenzen des Ministers bzw. des Ministerialdirektors der Presse erläutert.

Eine breite Öffentlichkeit wird vom Justizministerium in Fibeln und Faltblättern über Rechtsprobleme, über den Sinn und Zweck einer Gesetzesreform oder über den Gang eines Justizverfahrens unterrichtet.

Die Blätter werden bei Gericht ausgelegt und an Schulen verteilt.

Eines dieser Blätter hat z. B. in jüngster Zeit den Rechtssuchenden bei Gericht über den Ablauf eines Mahn- und Zivilverfahrens und über die hierbei zu beachtenden Rechtsmittel aufgeklärt.

Eine bei den Gerichten auszulegende und im Abonnement zu beziehende Justizzeitung ist geplant.

Sie soll über die Hintergründe judizieller Entscheidungen und über die Ziele der Rechtspflege im Lande informieren.

In einer jährlich erscheinenden Broschüre berichtet das Justizministerium in allgemein verständlicher Form unter Verzicht auf nüchterne Zahlenmäßigkeit (wie etwa im Jahreshaushaltsbericht) über die Justizpolitik im Lande.

Außerdem hat sich das Justizministerium seit Jahren um den Rechtskundeunterricht an den Schulen bemüht.

Früher wurde Rechtskunde nur im Rahmen der Gemeinschaftskunde von nicht juristisch ausgebildeten Lehrkräften vermittelt. Die Mitarbeit von Juristen beschränkte sich auf Vorträge und Diskussionen im Rahmen der Teilnahme von Schulklassen bei Gerichtsverhandlungen.

Das Justizministerium hat mit dem Kultusministerium vereinbart, daß ab 1970 an allen Realschulen und Gymnasien des Landes freiwillige, von Juristen geleitete Arbeitsgemeinschaften eingerichtet werden. Die Erfahrungen hierbei sollen klären, ob darüber hinaus die Erteilung von Rechtsunterricht durch Juristen auch im Rahmen des obligatorischen Schulplans möglich und zweckmäßig ist.⁷²⁾

3. Kommunikation im Ministerium

Neben der Information des einzelnen Mitarbeiters ist der gegenseitige Informationskontakt, sind die Arten der Kommunikationen im Hause zu unterscheiden.

Der eindeutig größte Teil des Kommunikationsflusses im Ministerium erfolgt auf schriftlichem Wege, den Aktenvermerken.

Mit Aktenvermerken werden Vorgänge mit Antworten, Anmerkungen, Stellungnahmen, Ermittlungen, Anfragen, Ausarbeitungen etc. weitergegeben. Der Aktenvermerk treibt somit die Bearbeitung einer Sache weiter. Da er meist einen bestimmten Adressaten hat, besteht die Gewähr, daß durch den Aktenvermerk der Vorgang auch personell ausgedehnt und fachlich vertieft wird.

Der Aktenvermerk, der in einer Randnote oder in einer gutachtlichen Ausarbeitung stehen kann, wird ausnahmsweise durch einen mündlichen Vorausbericht

72) Vgl. Haushaltsbericht 1970, S. 105.

vorbereitet, jedoch fast nie hierdurch ersetzt. Insbesondere innerhalb der Abteilungen besteht ein größerer mündlicher Informationsfluß zur Ergänzung der Aktenvermerke. Bei bestimmten Projekten erfolgt mündliche Information über den Vorgang außer beim Aktenvortrag auch zwischen den Abteilungen. Ein Aktenvermerk hält aber auch in diesen Fällen die wesentlichen Informationsergebnisse fest.

Über Hausinterna informieren die Hausverfügungen. Diese werden vom Geschäftsleiter oder dem Minister (bzw. MD) herausgegeben. Sie gehen im Umlauf durch die Abteilungen und teilen personelle Veränderungen mit, stellen neue Mitarbeiter vor und berichten über Umorganisationen oder Betriebsveranstaltungen und gemeinsame Unternehmungen in der Freizeit.

Auch wird durch Hausverfügungen die Behandlung eines Aktenvorganges angeordnet, z. B. daß er beschleunigt durchgeführt, oder durch einen Zwischenbescheid an die Spitze des Hauses zurückgegeben werden muß oder wann und wohin er an eine Abgabebehörde weiterzuleiten ist.

Die Anordnung der Vertraulichkeit einer VS-Sache erfolgt in der Regel vom MD und gelangt bereits mit dem VS-Schriftstück in den Aktenablauf.

Auf dem Postwege erhält das Ministerium außer der allgemeinen Post die Berichte der Gerichte, Staatsanwaltschaften und sonstigen untergeordneten Dienststellen, welche diese regelmäßig im Rahmen ihrer Berichtspflichten oder auf besondere Anordnung an das Ministerium abgeben. Externe Verfügungen werden ebenfalls schriftlich auf dem Post- oder Dienstwege hinausgegeben.

Die Post wird, wie bereits erwähnt, über den MD an den Minister oder die Abteilungsleiter weitergeleitet. Der MD kennt in der Regel den Sachbearbeiter und kann so bereits im Postvermerk den Empfänger bestimmen. Der interne Weg des Postverkehrs ist auf diese Weise kurz; das Schriftstück gelangt schnell an den zuständigen Bearbeiter.

Mündliche Kommunikation ist eigentlich nur in den Abteilungsleiterkonferenzen dienstlich vorgesehen. Hier werden alle gemeinsam interessierenden Fachprobleme besprochen, insbesondere einzelne Projekte abgestimmt und über die Arbeit der einzelnen Abteilungen berichtet. Bei Aufgaben, die nicht nur von einer Abteilung zu lösen sind, wird der modus procedendi besprochen. Sofern Sachvortrag erforderlich, werden Referenten hinzugezogen.

Weitere mündliche Kontakte bestehen bei mehr privaten Anlässen durch sogenannte "Flüster-Hausverfügungen", wie z. B., wenn ein Besuch auf dem Cannstatter Volksfest, einem Stuttgarter Jahresereignis, vorbereitet wird.

Eine "Teerunde" als Clearing-Stelle personeller und fachlicher Probleme, wie sie bei manchen Behörden und Industriebüros anzutreffen ist, ist im Baden-Württembergischen Justizministerium nicht institutionalisiert.

Allenfalls wird in der Gnadenabteilung in einer Kaffeerrunde über die einzelnen Gnadenfälle gesprochen. Über die Abteilungen hinaus sind derartige regelmäßige Kontakte aber nicht feststellbar.

Zu den privaten Kontakten gehören schließlich eine Skatrunde und der Stammtisch der Damen.

Dienstliche Informationen werden hier aber nicht ausgetauscht.

"Schaltstellen" im Personalgefüge, d. h. Personen, die durch Autorität oder Informationsvorsprung außerhalb des Dienstweges auf Entscheidungen einwirken können, sind im Ministerium nicht zu finden.

Anlaufstellen für vielerlei Personal- und damit zusammenhängende Sachfragen sind:

- Der Personalreferent, der umfassend über die Personalstruktur im Justizdienst Kenntnis hat.
- Der Personalratsvorsitzende
- Der Geschäftsleiter

beide für Personal- und Organisationsfragen im Hause zuständig, sowie

- Der ständige Vertreter des Justizministeriums im Rechtsausschuß des Bundesrats (Leiter der Abteilung V).

Er liefert die Informationen über die Pläne der Bundesregierung, die Arbeit im Bundesrat und über Bonner Regierungsinterna. Er ist der Bundesrats-Sachbearbeiter und die Koordinierungsstelle des Landes für dessen Entscheidungen mit denen des Bundes. Außerdem liefert der Leiter der Abteilung V die Vorausinformationen aus dem Staatsministerium.

Dieses Wissen wird in nicht zu unterschätzender Weise von manchen Abteilungsleitern, Referenten, aber auch von der Spitze des Hauses (meist mündlich) für die eigene Sacharbeit in Anspruch genommen. Entscheidungen werden dadurch noch nicht getroffen, allenfalls beeinflusst oder vorbereitet. Erst im Stadium der Mitarbeit bei Gesetzesentwürfen im Bundesrat werden dann die Bonner Informationen für die Arbeit des Landesjustizministeriums entscheidungsrelevant.

4. Personalpolitik

Politische "Figuren", die bei einer Regierungsumbildung dem Minister folgen und in der Regel seiner Partei angehören, sind außer dem Minister selbst nur dessen Persönlicher Referent und der Pressereferent.

Die Personalpolitik im Hause erfolgt nach rein sachbezogenen Gesichtspunkten, wobei die Qualifikation, nicht zuletzt auch die Überdurchschnittliche juristische Examensnote ausschlaggebend ist. Ein parteipolitischer Einfluß bei der Berufung der Referenten und Abteilungsleiter ist nicht gegeben.

So wurde z. B. unter der CDU-geführten Landesregierung Kiesinger ein der SPD angehörender Abteilungsleiter für die Strafrechtsabteilung ernannt, der sich fachlich während seiner Tätigkeit bei der Staatsanwaltschaft hervorgetan hatte.

Personalpolitisch ausschlaggebende Entscheidungen können aber durch die Bildung und Besetzung der Schwerpunktreferate getroffen werden. Sie ergibt

sich aus der Persönlichkeit eines Referenten oder der besonderen Problematik der Aufgabe eines Referats. So ist die Bildung eines Schwerpunktreferats in erster Linie eine personalpolitische Entscheidung, da sie für einen besonders qualifizierten Referenten eine Laufbahnchance bietet; sie ist keine parteipolitische Benennung.

Der engste Mitarbeiter des Ministers ist dessen persönlicher Referent, der nicht zuletzt auch für die Organisation der Parteitermine und der Wahlkampfarbeit zuständig ist und daher der Parteizugehörigkeit des Ministers entsprechen muß. Der Persönl. Referent wechselt alle paar Jahre. Durch seine parteipolitisch exponierte Stellung und seine Nähe zum Minister macht er häufig in der Landespolitik oder der gehobenen Landesverwaltung Karriere. Häufig werden die persönlichen Referenten des Justizministers in öffentlich herausgehobene Positionen, wie die eines Oberbürgermeisters, Landrats, gewählt oder auf begehrte Richterstellen versetzt.

Ansonsten hat der Minister keinen persönlichen Stab. Sein persönliches Büro ist von bewährten Mitarbeitern besetzt, die bereits unter Ministern anderer parteipolitischer Couleur gedient haben. Selbst die engsten Mitarbeiter, die Sekretärin des Ministers und die Vorzimmerkräfte des Ministerbüros, sind nicht dem politischen Wechsel an der Spitze des Hauses unterworfen. So haben die Minister Haussmann (FDP), Schieler (SPD) und Bender (CDU) dieselben Vorzimmerkräfte behalten.

Die Fachleitung des Ministeriums übt der Minister in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerialdirektor aus. Obwohl dieser auch in der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament der Stellvertreter des Ministers ist, ist der MD nicht parteipolitisch gebunden.

Es kann somit festgestellt werden, daß das Ministerium von einem Regierungswechsel nur in der Person des Ministers, seines persönlichen und des Pressereferenten betroffen ist. Ansonsten verhält sich das Justizministerium in parteipolitischer Hinsicht wie eine Behörde, in der nach ausschließlich fachlichen Gesichtspunkten Personalpolitik vollzogen wird.

VII.

Das Justizministerium von Baden-Württemberg im System der politischen Verwaltung

Es muß der Versuch unternommen werden, nach spezifischen Kriterien im Arbeitsablauf eines Landesministeriums zu suchen, die es ermöglichen, eine Einordnung in das System der politischen Verwaltung vorzunehmen.

Zu diesem Zweck sollen die Besonderheiten herausgefunden werden, die ein Landesministerium in seinem Entscheidungsgefüge von anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung unterscheiden.

Zunächst fällt als Hauptunterschied zur Ministerialverwaltung des Bundes, z. B. im Vergleich mit dem Bundesjustizministerium, auf, daß das Hauptgewicht der Tätigkeit des Landesjustizministeriums auf dem Verwaltungsgebiet liegt.

Das Bundesjustizministerium hat außer den Obersten Bundesgerichten keine zu verwaltenden Gerichtsbehörden. Dem BJM ist außer dem Bundesverkehrszen-tralregister in Flensburg und dem Bundespatentamt in München kein Behördenapparat unterstellt, den es zu verwalten hätte. Das BJM hat keinen Behörden-"Unterbau".

Das BJM ist wie sein Vorgänger, das Reichsjustizministerium, ein reines "Gesetzgebungs-Konstruktionsbüro".⁷³⁾

73) Radbruch, in Süddeutsche Juristenzeitung 1948, S. 57; er bezeichnet das Reichsjustizministerium im selben Zusammenhang auch als "Gesetzgebungs-maschinerie", an deren Hebel "Rechtsingenieure" sitzen.

Die zentrale und ausschließliche Tätigkeit des BJM ist die juristische Ausarbeitung der Bundesgesetzgebung. Außerdem ist es Justitiar der Bundesregierung. Verwaltungstätigkeit ist demgegenüber gering.

Im Gegensatz zum BJM hat ein Landesministerium den gesamten Justizbehördenapparat und die Strafvollzugsanstalten des Landes zu beaufsichtigen und zu verwalten. Es ist sogar selbst oberste Landesbehörde für den Strafvollzug, es sind ihm im Strafvollzugs- und Gnadenwesen Aufgaben der unmittelbaren Fachverwaltung übertragen.

Trotz dieses Schwergewichts seiner Tätigkeit im Verwaltungsbereich ist es gleichwohl durch die Doppelfunktion an Regierungsentscheidungen beteiligt. Das Ministerium als Verwaltungsministerium zu bezeichnen, wird daher seiner Gesamtfunktion innerhalb der politischen Verwaltung nicht gerecht. Zu vielfältig sind die Aufgabengebiete und Funktionen, wie die Fallstudien gezeigt haben. Die Besonderheit seines Entscheidungsgefüges kann daher nicht im Bereich der Unterscheidungsmerkmale Verwaltungsministerium-Gesetzgebungsministerium gesucht werden.

Für die Klassifizierung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit sind verschiedene Einordnungskriterien bekannt.

Thomas Ellwein unterscheidet zwischen Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung, Wirtschaftender, Organisations- und politischer Verwaltung.⁷⁴⁾

Wendet man diese Unterscheidung auf das Justizministerium von Baden-Württemberg an, so ergibt sich eine Gemenge ~~z~~age sämtlicher Verwaltungsarten:

74) Ellwein, Regierungs- und Verwaltungslehre, S.120 ff.

1. **Ordnungsverwaltung:** Sie ist gekennzeichnet durch den Vollzug von Vorschriften und die Kontrolle ihrer Einhaltung. Im Ministerium findet Ordnungsverwaltung z.B. bei der Beaufsichtigung des Geschäftsablaufs der Justizbehörden, bei der Dienstaufsicht und bei der Anpassung von Bundes- an Landesrecht statt;
2. **Dienstleistungsverwaltung:** Sie ist außerhalb der Rechtsprechung in der Justiz z. B. beim Mahn-, Notariats-, Registerwesen anzutreffen;
3. **Wirtschaftende Verwaltung:** In diesem Bereich ist das Ministerium in der gesamten Haushalts- und Personalverwaltung tätig, aber auch bei der Verwaltung der Strafvollzugsanstalten;
4. **Organisationsverwaltung:** Sie umfaßt die Einrichtung der Justizbehörden, Einteilung der Gerichtsbezirke, Konzentration der Aufgaben, Rationalisierung (z. B. Einführung der EDV), sie betrifft aber auch Organisationsakte bei Durchführung von Sonderaufgaben, wie z. B. der Vorbereitung des Baader-Meinhof-Prozesses, der Einrichtung einer halb-offenen Vollzugsanstalt oder der Schaffung des Resozialisierungsfonds;
5. **Politische Verwaltung:** Sie ist gekennzeichnet durch die Nähe zur Politik, zur Führungstätigkeit und Planung. In diesem Bereich handelt das Ministerium als Ministerbüro, bei der Mitarbeit im Bundesrat oder der JuMiKo, aber auch bei Planungsaufgaben, die von der politischen Führung des Ministeriums veranlaßt und getragen werden (z. B. Projekt Michelsberg und Resozialisierungsfonds).

Die Aufzählung der Tätigkeitsbeispiele in den einzelnen Verwaltungsbereichen zeigt bereits, daß sich durch diese Unterscheidung keine klare Kennzeichnung des typischen Verwaltungshandelns des Landesjustizministeriums gewinnen läßt. Das Ministerium hat in allen den bezeichneten Verwaltungsarten zu handeln, teilweise überdecken sich die Bereiche. Politische Führungstätigkeit kann z. B. die Ordnungsverwaltung, die wirtschaftende oder die Organisationsverwaltung betreffen, Organisationsverwaltung kann Änderungen im Dienstleistungs- und Ordnungsbereich der Justiz vornehmen, Ordnungsverwaltung kann umgekehrt auch den Vollzug haushaltsrechtlicher Vorschriften bedeuten oder sich mit der Gesetzesanpassung im Bereich der Mitarbeit beim Bundesrat überlagern.

Im übrigen läßt die obige Verwaltungseinteilung eine Einordnung des Gnadenreferats kaum zu. Bereits hierin zeigt sich die nur bedingte Brauchbarkeit dieser Abgrenzung für die vorliegende Untersuchung.

Auch der Unterschied zwischen personaler Verwaltung und technischer Versorgung⁷⁵⁾ bringt kein Einordnungskriterium, wenn z. B. die Justiz dem Bürger alsbald mit persönlich gehandhabter Dienstleistung und EDV-automatisierter Geldbeitreibung gegenübertritt.

Eine Einordnung des Verwaltungshandelns eines Landesministeriums in die Staatsverwaltung je nach den übertragenen Aufgaben ist ebenfalls nicht möglich. Zu vielfältig und verschiedenartig sind diese Aufgaben. Die Entscheidungsprozesse folgen nicht der speziellen Aufgabenart, nicht der zu

75) Vgl. Ellwein a.a.O.

regelmen Materie. Folgende Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Die Anpassung des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechtes vom Bund an das Landesrecht betrifft eine einheitliche Aufgabe, nämlich die Mitarbeit an der Gesetzgebung des Bundes. Die Materie ist juristisch sehr ähnlich, da das Ordnungswidrigkeitenrecht seine Ableitung vom Strafrecht erfahren hat. Obwohl beide Aufgabengebiete fast gleich sind, waren die beiden Anpassungsprozesse wegen der unterschiedlichen landesgesetzlichen Bestandsvoraussetzungen in Durchführung und Ermessensspielraum andersartig.

Auch die Neuorganisation der Gerichts- und Registerbezirke betrafen sachlich verwandte Aufgaben. Dennoch waren beide Vorhaben voneinander verschiedenen abgelaufen, da unterschiedliche politische Wertigkeit und Einflußmöglichkeit vorlag.

Schließlich ist das Gnadenrecht von der, dem Ministerium übertragenen Aufgabe her einheitlich, dennoch sind die Erledigungsverfahren oft völlig verschieden.

Nachdem festgestellt ist, daß das Ministerium nicht als ein einheitlicher Ministerialapparat handelt und danach zu charakterisieren ist und sein Verwaltungshandeln auch nicht nach der Aufgabengliederung zu erkennen ist, muß von den Funktionen ausgegangen werden, in denen das Ministerium eine Aufgabe jeweils zu erledigen hat. Nur die Beschreibung der Rollen seines Handelns führt zum Erkennen der speziellen Struktur der Aufgabenerledigung eines Landesministeriums. Bei den Falluntersuchungen konnte das Ministerium in den folgenden Rollen handelnd beobachtet werden:

- a) Verwaltungsministerium für Personal und Haushalt der Justiz
- b) Justitiar der Landesregierung
- c) Ministerbüro
- d) Einzelsachenbehörde
- e) Organisator der Justizverwaltung
- f) Gesetzgebungsministerium
- g) untere Fachbehörde
- h) Justizprüfungsamt
- i) oberste Vollzugsbehörde
- j) Initiator eines landespolitischen Willensbildungsprozesses

Der Ansatzpunkt für das Herausfinden der Besonderheit eines Landesministeriums ist die funktionale Betrachtungsweise seiner Handlungsarten.⁷⁶⁾

Bei der Betrachtung des funktionalen Handelns des Ministeriums ist von den Rollen auszugehen, in denen das Ministerium durch das Stellengefüge und die hierarchische Entscheidungsstruktur hindurch agiert.

Es handelt sich hierbei nicht um die von einer Person unterschieden nach der jeweiligen Aufgabe übernommenen Rollen, wie dies Ellwein am Beispiel des Chefarztes beschreibt.⁷⁷⁾ Es ist vielmehr die Besonderheit, daß eine Spitzenbehörde als ge-

76) Vgl. ähnlichen Ansatz zur Betrachtung der Verwaltungswissenschaften bei Luhmann, S. 102 f, insbesondere S. 111/112: Luhmann geht vom "Stellengefüge" als Strukturkategorie der funktionalen Organisationslehre aus und will durch funktionale Methode die Kluft zwischen empirisch-feststellender und rational-normierender Betrachtungsweise überbrücken.

77) Verwaltungs- und Regierungslehre, S. 76.

schlossene Verwaltungs- und Regierungseinheit, als einheitlicher Regierungs- und Verwaltungsapparat vielfältige Rollen zu bekleiden hat.

Das Merkmal dieser Rollen ist die Verschiedenartigkeit der Trägerschaft des jeweiligen Verwaltungshandelns. Je nach der übertragenen Verwaltungsart handelt das Ministerium als ein anderes Verwaltungssubjekt.

Die von ihm wahrgenommenen Rollen verbinden die im einzelnen übertragenen Aufgaben mit dem jeweils nach der Zuordnung zu einer bestimmten Verwaltungsart spezifischen Entscheidungsprozeß. Dies ergibt die Komplexität der Entscheidungsstruktur eines Landesministeriums.

Die Rollen sind zwar durch den Oberbegriff der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben miteinander verbunden; sie haben als Gemeinsames den Ministerialapparat, er hält sie wie fast zufällig zusammen.

Sie sind voneinander aber dadurch verschieden, daß sie verschiedenstes Verwaltungshandeln ausdrücken. Weitgehend sind die Rollen voneinander entscheidungsautonom.

So kann kaum in einer anderen Verwaltungsart wie in einem Landesministerium ein entscheidungsautonomes Nebeneinander von Verwaltungsbehörden verschiedener Funktionen beobachtet werden, wie z. B. im Ämter- und Behördenkomplex des Justizministeriums von Baden-Württemberg. Vollzugsbehörde, Lienstaufsichtsbehörde, Justizprüfungsamt, Gnadenbehörde, früher noch das Amt für Wiedergutmachung, haben innerhalb eines Ministerialapparats ihre eigenen Entscheidungsfunktionen.

Der Rollenkomplex, der dadurch gebildet wird, ist aber nicht nur vom Landesverwaltungsgesetz vorge-schrieben. Er ist als eine sich ergänzende Einheit einer Zusammenfassung verschiedenartigen Han-

delns einer Landesoberbehörde notwendig, weil die Spezialisierung wie in einem Bundesministerium im Lande nicht nachzuvollziehen ist, zumindest nicht im Justizverwaltungs Bereich. Dort müssen verschiedene Rollen ausgeübt werden, weil neben die historisch gewachsenen Ressortaufgaben (Justitiar, Gesetzgebungsministerium) neue, vom Bund und der Landesverwaltung gestellte Aufgaben hinzukamen (Justizorganisation- und Verwaltung, Mitarbeit im Bundesrat und in der JuMiKo, Prüfungswesen, Dienstaufsicht, Strafvollzug und Gnadenrecht).

Da sich jedes Subjekt des Verwaltungshandelns die sachlich am ehesten angepaßte Erledigungsform wählen muß, ist je nach der Rollenwahrnehmung auch die Aufgabenerledigung verschieden.

In der Verwaltung folgt der Entscheidungsprozeß den gegebenen gesetzlichen Vorschriften. In der Organisation ist der Gestaltungsakt durch Anhörungen der betroffenen Kreise erforderlich, bei der Anpassung von Bundesgesetzen an das Landesrecht beschränkt sich der Entscheidungsprozeß auf die Ausnützung des eigenen Ermessensspielraums in der Landesgesetzgebung. Bei der Dienstaufsicht dient zur Entscheidungsvorbereitung die Berichtstätigkeit der zu beaufsichtigenden Behörden; hier besteht der Entscheidungsablauf häufig im Reagieren auf Vorlagen. In der Rolle als Ministerbüro herrscht die justitiarmäßige Zuarbeit auf die Ministerentscheidung vor. Und im Gnadenrecht verläuft z. B. die Aufgabenerledigung in der einzelnen Sachverhaltsrecherche.

Die Besonderheit eines Landesministeriums wie des Justizministerium von Baden-Württemberg ist also darin zu erblicken, daß es eine rollenspezifische Entscheidungsstruktur aufweist.

Diese ist zusammengefaßt aus dem jeweiligen Verwaltungshandeln der einzelnen Tätigkeitsarten, die das Ministerium in sich komplex vereinigt.

Jeder Ablauf eines Vorgangs ist je nach der Funktion, in welcher das Ministerium handelt, für sich spezifisch ausgestaltet. Eine für alle Rollen, die das Ministerium wahrnimmt, gültige Art des Entscheidungsablaufs gibt es nicht.

In das System der politischen Verwaltung kann daher das Justizministerium nur als ein nach außen einheitlich handelnder Rollenkomplex verschiedener Verwaltungsarten eingeordnet werden, dessen Entscheidungsfunktionen je nach Verwaltungsart differenziert betrachtet werden müssen.

S c h l u ß w o r t

Die Arbeit hat versucht, die Eigenart eines Landesministeriums in Aufbau, Organisation und Aufgabenerledigung darzustellen.

Diese Eigenart liegt zunächst darin, daß das Ministerium neben einem planenden und auf die Regierungsentscheidung des Ministers zuarbeitenden Ministerialapparates eine oberste Justizverwaltungsbehörde des Landes mit unmittelbaren Verwaltungsaufgaben in der Einzelverwaltung ist.

Bereits in der Organisation des Ministeriums zeigt sich der besondere Charakter der Landesjustizaufgaben. Seine typischen Aufgaben sind die Verwaltung der Justiz, die Beaufsichtigung des Strafvollzugs, die Justiztätigkeit und das Justizprüfungswesen. Diese Hauptaufgaben spiegeln sich in der Organisation wider, nämlich in den Abteilungen I und II mit ihren Organisations-, Dienstaufsichts- und Haushaltsreferaten, in der Strafvollzugsabteilung, der öffentlichrechtlichen Abteilung und im Landesjustizprüfungsamt.

Bereits in der Organisation des Ministeriums zeigt sich auch die Einzelakt-Qualität eines Teils seiner Arbeit als Verwaltungsministerium. So ist das Vorhandensein von Einzelsachen-Referaten zur Erledigung einzelner konkreter Fälle (z. B. des Gnadenrechts, der Dienstaufsicht, die früheren Wiedergutmachungsfälle) typisch für ein Landesministerium.

Unmittelbare Gestaltungsrechte in der Verwaltung der nachgeordneten Behörden kennzeichnen außerdem die Eigenart eines Landesministeriums. Es ist, obwohl Ministerialbehörde, häufig wie eine untere Fachbehörde tätig, um die Lebenssachverhalte für die Ministerialentscheidung zu erarbeiten.

Ein Landesjustizministerium unterscheidet sich somit grundlegend vom Bundesjustizministerium, welches in erster Linie abstrakte Gesetzgebungstätigkeit zu erledigen hat und bei welchem die verwaltende Tätigkeit relativ gering ist.

Auch in der Arbeitsweise lassen sich landesspezifische Merkmale der Aufgabenerledigung feststellen.

Die Vielfalt der Aufgaben erfordert eine flexible und unkonventionelle Erledigung je nach der übertragenen Funktion.

Das Ministerium ist auf die Beweglichkeit der Aufgabenerledigung zur Anpassung an die einzelnen Sachprobleme auf den verschiedensten administrativen und organisatorischen Gebieten der Landesjustiz angewiesen.

Außer bei der Personal- und Haushaltsverwaltung, sowie bei der Anpassung von Bundesrecht an das Landesrecht, ergibt sich bei der Erfüllung der sonstigen, insbesondere der organisatorischen und Sonderaufgaben wenig Routine. Eine wesentliche Feststellung der Untersuchung ist, daß es kaum Schemata für die inhaltliche Erledigung einzelner Fälle oder Fallgruppen gibt.

Jeder Vorgang bedarf einer eigenen, praxisbezogenen Handhabung und wird dementsprechend durchgeführt. Vorhaben größerer Bedeutung werden projektbezogen vorbereitet durch Anhörung der betroffenen Kreise und Stellen und durch fachliche Einzelrecherchen des Referenten (vgl. Gerichtsorganisation, Registerkonzentration, Fall "Michelsberg" und die Gnadenpraxis).

Eine theoretische Gesamtplanung ist verhältnismäßig selten, da Gesetzgebung und Gesetzesschöpfung nicht zu den Hauptaufgaben des Ministeriums gehören.

Durch Gesamtplanung wird vorbereitet, was sich das Ministerium durch selbstgesetzte Reformziele an Projekten vornimmt, wie z. B. bei der Gerichtsreform. Andere Gesamtplanungen werden durch von außen wirkende Zwänge beeinflusst (Projekt "Michelsberg"). Hier erweist sich die institutionelle Unfähigkeit zu übergreifender Neuplanung eines weitgehend am ~~ad-hoc-Handeln~~ orientierten Verwaltungsministeriums.

Die Beweglichkeit des Ministeriums ergibt sich außer aus der Praxisbezogenheit der Aufgabenstellungen auch daraus, daß das umfassende juristische Fachwissen der Referenten für einzelne Aufgaben austauschbar ist.

Unterstützt wird die Beweglichkeit weiterhin durch die Kürze der Informationswege im Hause. Der Grund hierfür ist der überschaubare Personalbestand, wie er dem Baden-Württembergischen Justizministerium eigen ist.

Ein weiteres wichtiges Charakteristikum des untersuchten Ministeriums ist darin zu erblicken, daß die Aufgabenstellung und -erledigung in hohem Maße persönlichkeitsbezogen ist.

Der Drehpunkt fast aller Geschäftsvorgänge ist der MD, er ist oft auch der Initiator und motor eines Projekts. Die prägende Kraft des MD für die Facharbeit des Hauses ist verhältnismäßig stärker als die des Ministers.

Dies mag von den einzelnen Persönlichkeiten abhängen, die jeweils an der Spitze des Ministeriums

stehen. Die Möglichkeit der Persönlichkeitsentfaltung in der Stellung eines "Vorstehers" der Ministerialbehörde, der die Leitung und Beaufsichtigung aller wesentlichen Vorgänge in Händen hat, ist zweifellos eine Besonderheit eines Landesministeriums. Sie resultiert wiederum aus der Überschaubarkeit des Behördenapparats.

Persönlichkeitsbezogen ist auch die Organisation und Aufgabenerfüllung im Bereich der stets beweglichen Schwerpunktreferate, schließlich auch in der hervorgehobenen Informationsstellung des Vertreters des Landes im Bundesrat (V, 1).

Weiterhin konnte die Offenheit und Durchlässigkeit des Ministeriums für die Anliegen Einzelner und für Meinungen von außen beobachtet werden, wie z. B. im Gnadenreferat oder bei der Fallstudie "Michelsberg".

Einzelsachenreferate als Anlaufstelle für die Bevölkerung stellen zweifellos eine der Besonderheiten eines Landesministeriums dar.

Schließlich ist festzustellen, daß trotz der Eigenschaft des Ministeriums als eines eher unpolitischen Verwaltungsministeriums es, sofern es durch Sonderaufgaben politisch herausgefordert ist, eigene Initiativen zur Stellungnahme und zur Meinungsbildung hervorbringt und sich an die Spitze eines Meinungsbildungsprozesses im Lande zu setzen vermag, wie die Diskussion um die Ostverträge zeigte.

Die Vielzahl der beschriebenen Rollen, die das Ministerium zu übernehmen hat und in welchen es seine Aufgaben erledigt, ist jedoch das wesentliche Ergebnis der Untersuchung.

Das Ministerium begegnet dem Beobachter als ein Justitiar, ein Verwaltungsministerium, ein ministerbüro, ein Gesetzgebungsministerium, eine Einzelsachenbehörde, als Justizprüfungsamt, als eine oberste Strafvollzugsbehörde, als untere Fachbehörde, als Organisator der Justizverwaltung und als ein Initiator eines landespolitischen Denkprozesses.

Diese komplexe Rollenwahrnehmung kennzeichnet die Ministerialverwaltung des untersuchten Ministeriums. Der Rollenvielzahl entsprechen auch die spezifischen Entscheidungsprozesse eines Landesministeriums wie des Justizministeriums von Baden-Württemberg.

Verzeichnis der angeführten Literatur

- Boeckenfoerde, Ernst-Wolfgang: "Die Organisation
im Bereich der Regierung"
Eine Untersuchung zum Staats-
recht der Bundesrepublik Deutsch-
land; Dunker und Humblot, Berlin
1964
- Ellwein, Thomas: "Einführung in die Regierungs-
und Verwaltungslehre"
Kohlhammer-Verlag, Stuttgart 1966
- Höhn, Reinhard -
Böhme, Gisela: "Die Verwirklichung der Führung
im Mitarbeiterverhältnis in der
Verwaltung"
Verlag für Wissenschaft, Wirt-
schaft und Technik, Bad Harzburg
1971
- Leuze, Eduard: "Platz zu machen ist die Kunst
großer Menschen"
Aufsatz zum 70. Geburtstag Rein-
hold Maiers, in "Stuttgarter Nach-
richten" Nr. 239 vom 15.10.1957
- Luhmann, Niklas: "Theorie der Verwaltungswissen-
schaften"
Bestandsaufnahme und Entwurf;
Grote'sche Verlagsbuchhandlung
Köln und Berlin 1966

- Maier, Reinhold: "Erinnerungen 1948 - 1954"
Rainer-Wunderlich-Verlag Hermann
Leins, Tübingen und Stuttgart
- Miller, Max -
Sauer, Paul : "Württembergische Geschichte
von der Reichsgründung bis heute"
Kohlhammer-Verlag Stuttgart 1971
- Radbruch, Gustav: "Des Reichsjustizministeriums
Ruhm und Ende"
Zum Nürnberger Juristen-Prozeß;
Aufsatz in der Süddeutschen
Juristenzeitung 1948, S. 57 f.
- Storbeck, Anna-Christine: "Die Regierungen des
Bundes und der Länder seit 1945"
Deutsches Handbuch der Politik,
Band 4;
Günter Olzog - Verlag, München-Wien
- Treiber, Hubert: "Widerstand gegen Reformpolitik"
Institutionelle Opposition im
Politikfeld Strafvollzug;
Bertelsmann Universitäts-
verlag,
Düsseldorf 1973

Broschüren: "Funktionen des Justizministeriums"
Broschüre, herausgegeben vom Justiz-
ministerium Baden-Württemberg,
Juli 1970

"Das Harzburger Modell der Führung im
Mitarbeiterverhältnis mit Delegation
von Verantwortung"
Broschüre in der Reihe "Harzburger
Informationen", herausgegeben von
der Presse- und Informationsabteilung
der Dt. Volkswirtschaftl. Gesell-
schaft e.V. -Akademie für Führungs-
kräfte in der Wirtschaft-
Bad Harzburg 1973

Gesetzestexte: "Gemeinsame Geschäftsordnung der Bun-
desministerien"
herausgegeben vom Bundesministerium
des Innern, 1958 -Neudruck nach dem
Stand vom 1.10.1969-
Carl Heymann-Verlag, Köln-Bonn-Mün-
chen 1970

"Gesetze des Landes Baden-Württemberg"
herausgegeben von Günter Dürig;
5. Aufl. Okt. 1973
C.H.Beck-Verlag München (Loseblatt-
sammlung)

"Deutsche Gesetze"
herausgegeben (begründet) von Hein-
rich Schönfelder; 45. Aufl. Nov. 1971
C.H.Beck-Verlag München (Loseblatt-
sammlung)

Ferner:

Haushaltsberichte des Justizministeriums von Baden-Württemberg 1952-1971

Protokolle des Landtags von Baden-Württemberg 1949 - 1952

Gesetzblätter von Baden-Württemberg

Justizarchiv des Justizministeriums
Baden-Württemberg

Lebenslauf

Am 4. Oktober 1943 wurde ich, Walter Martin Christoph Keller, als einziges Kind meiner Eltern, Walter Keller, Auslandskorrespondent in Offenbach/Main, und seiner Ehefrau Margarethe, geb. Dambeck, in Göppingen/Württ. geboren.

Mein Vater verstarb noch vor meiner Geburt im Sommer 1943. Meine Mutter kehrte daraufhin von Offenbach in ihre Heimatstadt Göppingen zurück, wo sie ihren am Dessauer Bauhaus erlernten Beruf einer Textil-Entwerferin wieder aufnahm.

Nach dem frühen Tod meiner Mutter im Jahre 1952 wurde ich von deren Schwester, einer Stadtkämmererswitwe, aufgenommen und erzogen.

Nach dem Besuch der Volksschule in Göppingen, der Waldorfschule Engelberg/b. Schorndorf und des Hohenstaufen-Gymnasiums Göppingen bestand ich im Frühjahr 1963 die Reifeprüfung.

An der Universität Tübingen begann ich zunächst mein Studium der Rechtswissenschaft; daneben hörte ich Vorlesungen in Politologie bei Iring Fetscher und Theodor Eschenburg, sowie in Theologie.

Im vierten Semester wechselte ich an die Universität Bonn und immatrikulierte mich ein Semester danach in Würzburg. Dort widmete ich mich allerdings in der Hauptsache dem Studium der Violonistik am Staatlichen Konservatorium für Musik.

Mein Rechtsstudium setzte ich im Herbst 1965 für weitere zwei Semester an der Universität Hamburg fort.

In Tübingen legte ich dann im November 1968 die Erste Juristische Staatsprüfung ab.

Die Referendarzeit unterbrach ich im Sommer 1970 für ein Semester Studium der Politischen Wissenschaften an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München.

Nach Beendigung des Juristischen Vorbereitungsdienstes absolvierte ich im Frühjahr 1972 das Zweite Staatsexamen beim Justizministerium Baden-Württemberg.

Seit Sommer 1972 bin ich als Rechtsanwalt zugelassen und in einer Anwaltssozietät in Kirchheim/Teck tätig.

Ich verheiratete mich im Frühjahr 1969 mit Cornelia geb. Seybold aus Göppingen. Im August 1970 wurde unsere Tochter Katja Margaret, im März 1973 unser Sohn Daniel geboren.

